

**VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ –
TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA**

Hornicko – geologická fakulta
Institut ekonomiky a systémů řízení

**ZHODNOCENÍ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY
V ČESKÉ REPUBLICE**

bakalářská práce

Autor:

Vedoucí bakalářské práce:

Radmila Henychová

Mgr. Pavel Petr

Most 2009

Prohlášení

- *Celou bakalářskou práci včetně příloh, jsem vypracovala samostatně a uvedla jsem všechny použité podklady a literaturu.*
- *Byla jsem seznámena s tím, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – využití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a využití díla školního a § 60 – školní dílo.*
- *Beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, bakalářskou práci užít (§ 35 odst. 3).*
- *Souhlasím s tím, že jeden výtisk bakalářské práce bude uložen v Ústřední knihovně VŠB-TUO k prezenčnímu nahlédnutí a jeden výtisk bude uložen u vedoucího bakalářské práce. Souhlasím s tím, že údaje o bakalářské práci, obsažené v Záznamu o závěrečné práci, umístěném v příloze mé bakalářské práce, budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO.*
- *Bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona.*
- *Bylo sjednáno, že užít své dílo – bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).*

V Mostě dne 19.4.2009

Radmila Henychová

ANOTACE

Předmětem předložené práce je zhodnocení reformy veřejné správy v České republice po r. 1989. První část práce shrnuje vývoj systémů veřejné správy v Československu od r. 1918 do r. 1989. Následně představuje cíl reformy veřejné správy po Sametové revoluci a porovnává možné modely výkonu veřejné správy. Další část práce se zaměřuje na jednotlivé etapy reformy veřejné správy a reformu ústřední státní správy. Následně práce popisuje územně správní členění České republiky po reformě a uvádí kompetence krajů a obcí v samostatné i přenesené působnosti. V závěru poukazuje na slabá místa reformy veřejné správy.

Klíčová slova: veřejná správa, reforma veřejné správy, státní správa, samospráva, územní samosprávný celek, obec, kraj, okresní úřad

SUMMARY

The issue of this thesis deals with an evaluation of public administration reform in the Czech Republic after 1989. The first part of the thesis summarises a development of systems of public administration in the Czechoslovakia since 1918 till 1989. Subsequently the thesis presents a target of the public administration reform after the Velvet revolution and it compares possible models of the public administration. Next part of the thesis aims for particular stages of the public administration reform and a central state administration reform. Further the thesis describes a regional division of the public administration in the Czech Republic after the reform. It names competences of regional authorities and municipal offices in the sphere of state administration and self administration. In the end the author points out weaknesses of public administration reform.

Keywords: public administration, public administration reform, state administration, municipal government, municipality, corporation, region, district authorities

OBSAH:

1	ÚVOD.....	1
2	DEFINICE POJMŮ.....	2
2.1	VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	2
2.2	STÁTNÍ SPRÁVA	2
2.3	SAMOSPRÁVA	3
2.4	DECENTRALIZACE.....	3
2.5	DEKONCENTRACE	4
2.6	PRINCIP SUBSIDIARITY	4
3	VÝVOJ SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBDOBÍ OD R. 1918 DO R. 1989	5
3.1	VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY V LETECH 1918 – 1945	5
3.2	NÁRODNÍ VÝBORY 1945 - 1990.....	6
4	REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989.....	8
4.1	VÝVOJ VEŘEJNÉ SPRÁVY PO R. 1989	8
4.2	CÍL REFORMY	9
4.3	MODELÝ VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY	10
4.3.1	Varianta I.	10
4.3.2	Varianta II.	10
4.3.3	Varianta III.....	11
4.3.4	Porovnání výhod a nevýhod variant I. a II.....	11
4.4	ETAPY REFORMY	12
4.4.1	I. etapa reformy	12
4.4.2	II. etapa reformy	15
4.5	REFORMA ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY	17
5	ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ ČR.....	20
5.1	ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ Z HLEDISKA SAMOSPRÁVY	20
5.2	ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ Z HLEDISKA STÁTNÍ SPRÁVY	21
6	KRAJ A JEHO KOMPETENCE V SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI	24
6.1	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST KRAJE	24
6.1.1	Kraj jako veřejnoprávní korporace	24
6.1.2	Orgány kraje	25
6.1.3	Normotvorba kraje.....	26

6.1.4	Hospodaření kraje	27
6.2	PŘENESENÁ PŮSOBNOST	27
6.3	DOZOR NAD PŮSOBNOSTÍ KRAJE	27
7	OPEC A JEJÍ KOMPETENCE V SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI	29
7.1	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST	29
7.1.1	Obec jako veřejnoprávní korporace	29
7.1.2	Orgány obce	30
7.1.3	Normotvorba obce	32
7.1.4	Hospodaření obce	33
7.2	PŘENESENÁ PŮSOBNOST	33
7.2.1	Veřejnoprávní smlouvy	34
7.2.2	Obce	34
7.2.3	Obce s pověřeným obecním úřadem	35
7.2.4	Obce s rozšířenou působností	35
7.2.5	Dozor nad působností obce	36
8	ZÁVĚR	37
	LITERATURA	39

1 ÚVOD

Reforma veřejné správy je tématem, se kterým jsme se v nedávné době prostřednictvím sdělovacích prostředků setkávali velmi často. Je to téma zajímavé nejen pro odbornou, ale i laickou veřejnost. Změny ve veřejné správě zasahují všechny členy společnosti, počínaje politiky a odborníky, kteří koncepci reformy vytvářejí, přes úředníky, kteří veřejnou správu v praxi vykonávají a konče občany - klienty, jejichž záležitosti instituce veřejné správy řeší.

Systémy veřejné správy se vyvíjejí a mění společně s vývojem společnosti a jsou závislé na formě státního zřízení. Proto k zásadní reformě veřejné správy došlo v České republice v souvislosti se Sametovou revolucí - přechodem ze socialistického zřízení s centrálně plánovanou ekonomikou k principům demokratického právního státu v roce 1989. Demokracie přinesla občanům možnost podílet se prostřednictvím svých volených zástupců na uspořádání veřejné správy, neboť reforma a její realizace byla součástí volebních programů jednotlivých politických stran. Občané tak mohou sami přispívat k tomu, aby veřejná správa, která ovlivňuje jejich kvalitu života a spokojenost, byla zefektivněna a stala se pro ně službou, stejně jako tomu je ve vyspělých demokratických státech Evropy.

Nové územní uspořádání veřejné správy bylo dovršeno v roce 2003 zánikem okresních úřadů a přenesením jejich kompetencí na obce s rozšířenou působností. Reforma veřejné správy v České republice tak byla oficiálně ukončena. Lze však říci, že tento proces i nadále pokračuje, třebaže ne pod názvem reforma, ale modernizace.

Záměrem této práce je s odstupem několika let po ukončení reformy územní veřejné správy zhodnotit, zda se podařilo naplnit cíle reformy a nakolik je současné územně správní členění České republiky vyhovující.

S ohledem na mé zkušenosti úředníka okresního úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností je práce věnována především reformě organizace územní správy a reformě ústřední správy. Omezený rozsah bakalářské práce neumožňuje zabývat se reformou veřejné správy komplexně, a proto některé její oblasti, jakými jsou např. řízení veřejného sektoru, veřejné finance, informatizace veřejné správy, veřejná kontrola nebo příprava pracovníků ve veřejné správě, vůbec neřeší nebo se jich dotýká pouze okrajově.

První kapitoly práce jsou zaměřeny na reformní procesy, kterými prošla Česká republika v historickém období od jejího vzniku až k přelomovému roku 1989, a na hlavní cíl reformy po roce 1989. Představeny jsou možné modely výkonu veřejné správy, včetně modelu, který byl vládou ČR vybrán a následně zrealizován ve dvou etapách. Před závěrečným zhodnocením reformy je popsáno výsledné územně správní členění ČR a připomenuty úkoly územních samosprávných celků jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti.

2 DEFINICE POJMŮ

2.1 Veřejná správa

Pojem veřejná správa, obsahující v sobě státní správu i samosprávu, se začal používat až v souvislosti s reformou veřejné správy po roce 1989. Do té doby existovala v naší zemi v podstatě jen státní správa, představovaná soustavou národních výborů. Samospráva byla v nedemokratickém zřízení potlačena.

Obecně se veřejnou správou rozumí správa věcí veřejných, tj. organizace a řešení záležitostí prospěšných pro celou společnost. Veřejná správa představuje nejen souhrn všech správních činností souvisejících s výkonem veřejné moci a s poskytováním veřejných služeb, ale i soubor institucí, které tuto činnost přímo nebo zprostředkovaně vykonávají. Těmito institucemi jsou zejména státní orgány a veřejnoprávní korporace - orgány územních samosprávních celků a orgány zájmové samosprávy (svazky, profesní komory, vysoké školy a podobně) [Pomahač a Vidláková 2002: 63], [Hendrych 2007: 136].

Ve vyspělých demokratických společnostech jsou orgány veřejné správy voleny a kontrolovány občany, jejich činnost je vázána zákony a dalšími právními předpisy. V současné době se na veřejnou správu stále více nahlíží jako na veřejnou službu, a tím se zvyšují požadavky na její dostupnost, efektivnost a kvalitu [Ministerstvo vnitra 1999].

Veřejnou správu tvoří dvě linie, které se vzájemně prolínají, státní správa a samospráva.

2.2 Státní správa

Státní správa hájí zájmy všech občanů jako členů společnosti, zajišťuje pro všechny rovné podmínky. Je to regulace veřejných záležitostí jménem a v zájmu státu, v souladu s právními předpisy, prostřednictvím státních orgánů a orgánů, na které stát výkon státní správy přenesl.

Státními orgány jsou jednotlivé organizační složky státu, které nemají právní subjektivitu. Patří mezi ně:

- ministerstva
- jiné ústřední správní úřady (Úřad vlády ČR, Národní bezpečnostní úřad, Český telekomunikační úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost)
- územní správní úřady (např. finanční úřady, úřady práce, celní úřady, okresní správy sociálního zabezpečení, krajské hygienické stanice, úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, drážní inspekce, katastrální úřady, puncovní úřady apod.)
- veřejné ozbrojené sbory (Policie ČR)

- veřejné neozbrojené sbory (Hasičské záchranné sbory) [Mišúr a Svoboda 2007].

Výkon státní správy může být zákonem přenesen ze státu na veřejnoprávní korporace - orgány územních samosprávních celků, tedy obce a kraje [Pomahač a Vidláková 2002: 64]. V přenesené působnosti vykonávají státní správu např. v oblasti dopravy, silničního hospodářství, životního prostředí, vydávání živnostenských oprávnění, stavebního řádu a územního plánování, státní sociální podpory, památkové péče a dalších.

Na základě pověření zákonem, ale i např. správním rozhodnutím, mohou státní správu vykonávat i právnické nebo fyzické osoby, např. autorizovaní architekti, stanice technické kontroly, lesní stráž, rybářská stráž apod.

Mezi institucemi na jednotlivých úrovních státní správy se uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Při výkonu státní správy se subjekty řídí nejen právním řádem, ale i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

2.3 Samospráva

Samosprávu jako součást veřejné správy vykonávají veřejnoprávní korporace – právnické osoby se svými samosprávnými orgány, s vlastním majetkem a rozpočtem. Samospráva řídí a spravuje všechny záležitosti, které jsou v zájmu územně či jinak organizovaného společenství lidí, a to vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a svými silami a prostředky. Právo na samosprávu zaručuje Ústava České republiky [Koudelka 2007: 20-21].

Samospráva se podle působnosti dělí na územní a zájmovou.

Základní jednotkou územní samosprávy je obec (město), ve statutárních městech pak městská část. Vyšším územně samosprávným celkem je kraj. Úkolem orgánů územní samosprávy je péče o rozvoj svého území a uspokojování potřeb svých občanů, zejména v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví, kultury, sportu, dopravy, komunálního hospodářství, územního plánování atd. Převážná část výkonu samostatné působnosti je zákonem vyhrazena do pravomoci zastupitelstva, kolegiálního orgánu, jehož členové jsou voleni občany daného území. Vyšší územní samosprávné celky (kraje) nejsou ve výkonu samosprávy nadřízené základním územním samosprávným celkům (obcím). Do samostatné působnosti nesmí nikdo zasahovat. Státní správa však dozoruje, zda jsou akty vydávané samosprávou zákonné.

Zájmová samospráva sdružuje lidi se společnou profesí, společnou činností. Jedná se o profesní samosprávu s povinným členstvím osob určité stejné profese (např. exekutorská komora, advokátní komora, lékařská komora apod.), samosprávu bez nucené příslušnosti (např. hospodářská komora) a akademickou samosprávu vysokých škol [Koudelka 2007: 20-21].

2.4 Decentralizace

Jako decentralizace se označuje delegování pravomocí a odpovědnosti z roviny státní správy do rovin samosprávy, z centra na nižší úroveň, ze státu na jiné právní subjekty. Účelem je přiblížení výkonu veřejné správy k občanům. Má to však smysl pouze

tehdy, pokud jsou subjekty na nižší úrovni správy schopny zajistit vysokou profesionalitu výkonu.

Subjekty v decentralizovaném správním systému jsou samostatné a jejich působnost a pravomoc vychází ze zákonů a dalších právních předpisů. Stát, ačkoliv na ně pravomoci zákonem přenesl, nemá právo do jejich samostatné působnosti zasahovat, zůstává mu však možnost dozoru nad jejich hospodařením a zákonností vydávaných správních aktů. [Hendrych 2007: 101-102].

2.5 Dekoncentrace

Dekoncentrace je opakem koncentrace, tedy soustředění správní agendy v centru, u jednoho úřadu. Dekoncentrace může být vertikální a horizontální. Horizontální dekoncentrace znamená rozdělení agendy více správním úřadům na stejné úrovni nebo rozdělení orgánů (např. rozdělení Ministerstva dopravy a spojů na Ministerstvo dopravy a Ministerstvo informatiky) [Koudelka 2007: 17]. Vertikální dekoncentrace spočívá v delegování kompetencí na nižší správní úřady v rámci stejné organizační struktury. Mezi nižší a vyšší úrovně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (např. finanční ředitelství – finanční úřady, ministerstva – okresní úřady) [Hendrych 2007: 102-103].

2.6 Princip subsidiarity

Podle principu subsidiarity by se rozhodováním ve veřejných záležitostech měly zabývat vždy orgány na tom stupni správy, který je nejbližší k občanům. Vyšší stupně správy by měly řešit jen úkoly, které mohou zabezpečit kvalitněji a hospodárněji než orgány na nižším stupni správy. Současně však není vhodné, aby nižší stupně správy rozhodovaly o záležitostech, které se jich netýkají, jen proto, aby byla správa co nejvíce přiblížena občanům. V našem správním systému jsou nejbližší k občanům obce. Na všechny obce však nemohou být přeneseny všechny kompetence, proto ty, které by obce nebyly schopny vlastními silami a prostředky zajistit, jsou ponechány na vyšším stupni správy. V určitých věcech jsou tedy nejnižším možným stupněm správy obce, v jiných obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce s rozšířenou působností, v záležitostech regionálního významu jsou nejbližším stupněm k občanům kraje a v záležitostech celostátního významu pak ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy [Koudelka 2007: 27-28].

3 VÝVOJ SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V OBDOBÍ OD R. 1918 DO R. 1989

3.1 Vývoj veřejné správy v letech 1918 – 1945

Po vyhlášení Československé republiky 28. 10. 1918 byla tzv. recepčním zákonem zajištěna návaznost na rakousko-uherský právní řád a byly přejaty veškeré úřady veřejné správy, které na území existovaly. Území se rozdělovalo na země, okresy a obce, okresy se dále členily na politické se všeobecnou správní působností a soudní okresy [Matula 2003: 42].

Nejvyšším orgánem veřejné správy v republice byl do přijetí prozatímní ústavy v r. 1918 Národní výbor v Praze, poté Národní shromáždění, prezident státu a vláda. Ústředními orgány státní správy se stala ministerstva. Prozatímní ústava přinesla změny i v oblasti samosprávy, která byla na úrovni zemí výrazně omezena. Zemský správní výbor v Čechách nebyl volen, ale jmenován Národním shromážděním a Moravský zemský výbor a Slezská správní komise byly jmenovány vládou a byla jim odebrána zákonodárná moc.

V roce 1920 byla jako výsledek reformy veřejné správy, na které se pracovalo již od vzniku Československa, přijata Ústava Československé republiky a zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů. Podle ústavy byli vykonavateli státní správy prezident republiky, vláda a ministerstva. V regionech zřizovala vláda své nižší organizační složky, jako např. pozemkové úřady, báňské úřady a úřady pro válečné poškozence. Pro dozor nad hospodařením státu vznikl Nejvyšší kontrolní úřad [Lacina a Čechák 2001: 53-54].

Zákon o zřízení župních a okresních úřadů zavedl jako jednotky místní veřejné správy okresy, 14 žup a Prahu a 3 zemské župní svazy (Čechy, Morava a Slezsko, Slovensko). Župní úřady v čele s županem byly zřízeny jako orgány státní správy a byly nadřízené okresním úřadům. Dalšími orgány žup se staly župní zastupitelstvo, župní výbor a župní komise. Nejvýznamnějšími kompetencemi disponovalo župní zastupitelstvo volené na 6 let, a to v oblasti normotvorby, hospodářství, financí, správy a správního soudnictví. Okresní úřady v čele s okresním náčelníkem byly také zavedeny jako orgány státní správy. Okresnímu výboru volenému na 4 roky, příslušela působnost v oblasti hospodářství a správního soudnictví. Dalším orgánem okresu byly okresní komise [Koudelka 2007: 73-74].

Župní zákon nakonec v Čechách nebyl zaveden a realizoval se pouze na Slovensku.

Zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, došlo ke zrušení žup a župních svazů a Československá republika byla rozdělena na Českou, Moravskoslezskou, Slovenskou a Podkarpátorskou zemi a dále na okresy. Na úrovni zemí i okresů byla vykonávána státní správa i samospráva. V zemích byly zřízeny nové zemské orgány, které měly podobné postavení jako předchozí orgány župní (zemský prezident jmenovaný prezidentem republiky, zemské zastupitelstvo s působností v oblasti hospodářství, správy, normotvorby a správního soudnictví, dále zemský výbor a zemské komise). Zemský úřad zabezpečoval výkon státní správy v rozsahu stanoveném zákony a byl nadřízeným orgánem pro okresní úřady. Okresní uspořádání se v podstatě nezměnilo, novým orgánem okresu se stalo okresní zastupitelstvo s kompetencemi v hospodářské oblasti a oblasti správního soudnictví. Okresní úřad byl řízený okresním hejtmanem.

Ke změnám územního uspořádání došlo v době okupace Čech a Moravy. Po vyhlášení samostatného slovenského státu byl 16. 3. 1939 zřízen Protektorát Čechy a Morava a tím se naše území stalo až do května 1945 součástí německé říše. Skutečnou moc měl velitel říšské armády a německé fašistické úřady. Vedoucí postavení zastával úřad zastupujícího říšského protektora v čele s tzv. zastupujícím říšským protektorem, jehož zástupcem byl státní tajemník. Existovala však i protektorátní správa reprezentovaná protektorátní vládou v čele se státním prezidentem. Jejich pravomoci ale nebyly významné, do rozhodnutí jim zasahovala německá správa. Samospráva byla v době okupace výrazně oslabena, zemská, okresní i obecní zastupitelstva byla rozpuštěna. Stávající starostové byli nahrazeni většinou německými úředníky a jejich zástupci, tzv. přidělenci [Lacina a Čechák 2001: 55 – 57].

3.2 Národní výbory 1945 - 1990

Po 2. světové válce vykonávala v Československu veřejnou správu na centrální úrovni vláda Československé republiky. Zákonodárným orgánem se na území Čech a Moravy stalo Prozatímní Národní shromáždění, na Slovensku Slovenská národní rada. Jako zvláštní orgán pro oblast ekonomiky byla zřízena Hospodářská rada. Výkon státní správy i samosprávy zajišťovaly v českých zemích zemské, okresní a místní národní výbory, na Slovensku pak okresní a místní národní výbory. Mezi jednotlivými stupni národních výborů existovaly v oblasti státní správy vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Vedle národních výborů stále ještě existovaly i zemské, okresní a obecní úřady, ty se však staly výkonnými orgány národních výborů [c.d.: 84-85].

Po únoru 1948 získaly na významu především centrální orgány státní správy. Samosprávná funkce národních výborů byla postupně oslabována, až r. 1950 zcela zanikla. Personální složení národních výborů všech stupňů bylo silně politicky ovlivňováno.

Zákonem č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, vzniklo 19 krajů (z toho 14 na území Čech a Moravy) a tím i krajských národních výborů. Jednotlivým referátům krajských národních výborů byl svěřen výkon státní správy v oblastech, ve kterých je na centrální úrovni zajišťovala příslušná ministerstva. Krajské národní výbory byly podřízeny vládě a při neplnění úkolů mohly být vládou rozpuštěny. Struktura krajských národních výborů se pak stala vzorem pro vnitřní organizační uspořádání národních výborů nižších stupňů. V témže období došlo k zániku České, Moravskoslezské a Slovenské země, jejichž působnost přešla na krajské národní výbory. Vznik krajského zřízení umožnil i reformu okresního uspořádání. Územní obvody správních okresů se zmenšily, a proto jejich počet vzrostl. Současně byly zrušeny soudní okresy, respektive jejich územní obvody byly shodné se správními okresy. Sídla okresů vznikala v přirozených hospodářských centrech oblastí [Schelle 2005: 377-378].

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, přinesl nové změny v územním uspořádání veřejné správy. Snížením počtu dosavadních krajů na 10 (v Čechách a na Moravě 7) byly vytvořeny větší územně správní jednotky: kraj Středočeský, Jihočeský, Západočeský, Severočeský, Východočeský, Severomoravský, Jihomoravský, Západoslovenský, Středoslovenský a Východoslovenský. Samostatnou územní jednotkou s kompetencemi kraje bylo území hlavního města Prahy, které se dále dělilo na 10 obvodů. Také území okresů se mělo podle zákona zvětšit, a proto jich mnoho bylo zrušeno. Změny se projeví i v soustavě národních výborů, kterou nově tvořily krajské národní výbory,

okresní národní výbory, městské národní výbory a místní národní výbory [Lacina a Čechák 2001: 99-100].

Dalším předělem ve vývoji veřejné správy se stal ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Území Československé republiky se rozdělilo na území České socialistické republiky a území Slovenské socialistické republiky. Nejvyšším zákonodárným orgánem se stalo Federální shromáždění, tvořené Sněmovnou lidu a Sněmovnou národů. V republikách byly nejvyššími zastupitelskými sbory Česká národní rada a Slovenská národní rada. Nejvyšším výkonným orgánem státní moci byla federální vláda, v republikách pak republikové vlády. Na určitých úsecích státní správy byly zřizovány centrální správní orgány, jako např. Státní plánovací komise, Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky, Federální cenový úřad, Rada obrany státu [c.d.: 103-105].

Hlavními orgány státní správy však zůstávaly v následujících letech národní výbory. Zrušeny byly až zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích.

4 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1989

4.1 Vývoj veřejné správy po r. 1989

Změna společenského a státního zřízení po revoluci v listopadu 1989 vyvolala nutnost transformace veřejné správy. Veřejnou správu, její organizaci, územní uspořádání a legislativu bylo nutno přizpůsobit podmínkám nově vznikajícího demokratického státu.

V 1. fázi došlo ke zrušení národních výborů všech stupňů. Byla obnovena obecní samospráva, což umožnilo decentralizaci veřejné správy. Okresní národní výbory se transformovaly na okresní úřady, které však působily pouze jako orgány státní správy se všeobecnou působností a které rozhodovaly jak v 1. stupni, tak i jako odvolací orgán pro obecní a městské úřady. Krajské národní výbory nebyly nahrazeny žádnými institucemi. Jejich agenda byla rozdělena mezi ústřední orgány státní správy a okresní úřady. Pro jednotlivé oblasti státní správy vznikaly specializované orgány a detašovaná pracoviště v území (např. finanční, celní, báňské a školské úřady, územní odbory ministerstva zemědělství, regionální pracoviště pro státní sociální podporu), což vedlo k poklesu koordinace výkonu státní správy. Tím, že samospráva byla zřízena pouze na jednom stupni, nebylo možné uplatnit princip subsidiarity [Matula 2003: 44].

Změny probíhaly i na úrovni ústřední státní správy, která byla v té době tvořena federální vládou a vládami České a Slovenské republiky. 9 ministerstev bylo zrušeno a 10 nových vytvořeno, např. Ministerstvo pro správu národního majetku a jeho privatizaci, Ministerstvo pro hospodářskou soutěž atd.

V letech 1990 – 1992 – se začalo uvažovat o zřízení vyššího stupně samosprávy. Dlouhou dobu se řešily spory, zda půjde o zemské či krajské zřízení. Rozhodnuto nebylo ještě ani v době rozdělení Československa, kdy vláda připravovala návrh nové ústavy (č. 1/1993 Sb.), a proto ústava členila republiku na obce a vyšší územní samosprávné celky (země nebo kraje). Téměř 5 let trvalo, než byla ústava Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. upřesněna a bylo určeno, že vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje [Pomahač a Vidláková 2002: 243-244].

Do zpracování zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků se vláda správní reformou příliš nezabývala, neboť upřednostňovala spíše ekonomickou reformu. Přesto byl zřízen Úřad pro legislativu a veřejnou správu ČR, vedený místopředsedou vlády, který zpracoval koncepci správní reformy, avšak většinu jejího obsahu se nepodařilo prosadit v Poslanecké sněmovně.

Po volbách v r. 1996 došlo k dalším změnám na úrovni ústřední státní správy. Zrušeno bylo např. Ministerstvo hospodářství a Úřad pro legislativu a veřejnou správu, jehož kompetence byly přeneseny na Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo vnitra. Zřízeno bylo naopak Ministerstvo pro místní rozvoj a Úřad pro státní informační systém. [c.d.: 245].

Koncem roku 1997 byl přijat Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Zákonem došlo pouze k územnímu vymezení 14 krajů vč. hlavního města Prahy, nikoliv ke stanovení jejich kompetencí. Účinnosti nabyl zákon až 1.1.2000.

V r. 1998 se začala vláda reformou opět intenzivně zabývat, zejména pod vlivem kritického stanoviska Evropské komise k žádosti ČR o členství v Evropské unii. Ve stanovisku z června 1997 byl vládě vytýkán pomalý postup reformy veřejné správy v republice. Jako nedostatky byly označeny také skutečnosti, že dosud nebyla zřízena samospráva na regionální úrovni, nedošlo k právní úpravě postavení zaměstnanců ve veřejné správě, že výkonnost systému veřejné správy je nízká – chybí v něm nezávislé kontrolní orgány a existuje zde korupce. Proto vláda zřídila na Ministerstvu vnitra úsek pro reformu veřejné správy vedený náměstkem ministra vnitra a Pracovní výbor náměstků ministrů pro reformu veřejné správy. Tyto instituce zpracovávaly koncepci reformy veřejné správy, přičemž spolupracovaly se Svazem měst a obcí a představiteli státní správy i samospráv na všech úrovních, aby byla zajištěna informovanost veřejnosti o reformě a získávána tak i zpětná vazba. Koncepce byla schválena vládou v r. 1999 [Pomahač a Vidláková 2002: 246-248].

4.2 Cíl reformy

Reforma veřejné správy byla pojata komplexně, koncepce se opírala o zkušenosti z reforem vyspělých zemí západní Evropy v 2. polovině 20. století. Jejím cílem se stalo vytvoření demokratického systému veřejné správy, ve kterém se uplatní zásady decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Výsledkem mělo být přenesení většiny kompetencí z centrální úrovně na samosprávné orgány, čímž dojde k přiblížení veřejné správy k občanům a jejich problémy a záležitosti bude možné operativně řešit.

Koncepci reformy lze rozdělit na několik částí. Prioritně byla řešena reforma územní správy, neboť územní správa je svou kapacitou největší součástí systémů veřejné správy a úspěch celé reformy je závislý na optimálním územním uspořádání správních institucí a vazeb mezi nimi. Další část koncepce byla věnována reformě ústřední státní správy, která úzce souvisí s územní správou, neboť té by měla předat velkou část svých kompetencí a zaměřit se na jiné činnosti, zejména koncepční, legislativní, metodické, koordinační a kontrolní. Poslední část řeší dílčí aspekty veřejné správy - přípravu pracovníků a zvyšování jejich vzdělání, zvýšení účinnosti řízení a veřejné kontroly, informatizaci veřejné správy, zvýšení efektivnosti výdajů veřejných financí a kvality veřejných služeb. Po ukončení celého reformního procesu by veřejná správa měla být efektivnější, kvalitnější a měla by se stát službou pro občany [Ministerstvo vnitra 1999].

Koncepce reformy obsahovala návrhy:

- „další fáze decentralizace a dekoncentrace státní správy,
- zvýšení horizontální i vertikální koordinace,
- snížení míry přerozdělovacích procesů přes státní rozpočet (omezení příliš centralistického systému daňového určení),
- zvýšení efektivnosti výkonu veřejného sektoru (veřejných služeb),
- zkvalitnění výkonu veřejné správy prostřednictvím moderních manažerských metod, forem a nástrojů řízení,
- zvýšení systémovosti ve veřejné kontrole,

- propracování sjednoceného systému přípravy pracovníků ve veřejné správě.“ [Pomahač a Vidláková 2002: 248].

Úspěšnost reformy závisí na vhodně zvolené koncepci, na realizaci jejích jednotlivých úkolů podle předem zpracovaného časového harmonogramu a na jejím legislativním zabezpečení. Důležité kromě toho je, aby reforma byla prioritou vlády, podporovanou nejen samotnou vládou, ale i politickou opozicí a také veřejností [Ministerstvo vnitra 1999].

4.3 Modely výkonu veřejné správy

Při návrhu organizace krajů, která byla řešena zákony navazujícími na zákon o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, zejména zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích a dalšími, spočíval základní problém ve volbě spojeného nebo odděleného modelu výkonu veřejné správy. Byly navrženy 3 varianty [Pomahač a Vidláková 2002: 249].

4.3.1 Varianta I.

V této variantě, která bývá označována jako francouzský model, vedle sebe existují v jednom území zvláštní instituce pro výkon státní správy a zvláštní instituce pro výkon samosprávy. Jsou na sobě zcela nezávislé [Koudelka 2007: 26]. S tím je spojena:

- výrazná decentralizace – přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu, kterou zajišťují kraje a obce,
- výrazná dekoncentrace – přenesení kompetencí státní správy ze státu na krajský stupeň státní správy,
- výkon státní správy na úrovni „malých okresů“.

Varianta předpokládala zrušení 76 okresních úřadů a zřízení cca 210 „malých okresů“.

Předností této varianty je skutečnost, že jak orgánům státní správy, tak orgánům samosprávy jsou jasně dané kompetence, které se vzájemně nemísí. Nedochází tak k ovlivňování státní správy samosprávou a naopak. Při použití tohoto modelu i při výrazné decentralizaci zůstává státu možnost prosazovat v území státní politiku prostřednictvím „malých okresů“ [Ministerstvo vnitra 1999].

4.3.2 Varianta II.

Druhá varianta, neboli spojený model výkonu státní správy a samosprávy, je charakterizovaná jako výkon státní správy územní samosprávou. Pro výkon státní správy jsou využity existující instituce samosprávy. Na krajském stupni zajišťují státní správu krajské úřady, na úrovni obcí pověřené obecní úřady. V tomto modelu mohou existovat i specializované orgány státní správy [Matula 2003:45]. Ani tato varianta neuvažovala o zachování okresních úřadů. K zajištění výkonu státní správy měly být využity buď všechny pověřené obce (383 obcí) nebo jen některé, které se stanou „malými okresy“ (cca 210).

Výhodou této varianty je především úspornost některých správních procesů a omezení možnosti vzniku duplicít v činnosti státní správy a samosprávy. Nevýhodou je možnost vzniku střetu zájmů státní správy a samosprávy [Ministerstvo vnitra 1999].

4.3.3 Varianta III.

Poslední varianta vznikla jako kompromis mezi dvěma předchozími variantami. Charakterizuje ji:

- oddělení státní správy a samosprávy na krajské úrovni,
- výkon státní správy samosprávou na úrovni pověřených obecních úřadů.

I v této variantě se počítalo se zrušením okresních úřadů. Výkon státní správy měly vykonávat pověřené obce (383 obcí) nebo jen některé z nich (tzv. „malé okresy“).

Tato varianta je nejméně výhodná, především s ohledem na složitost řízení státní správy na různých úrovních. To by mohlo ovlivnit i rozsah decentralizace - přenesení kompetencí ze státní správy na samosprávu vykonávanou obcemi. O této variantě už nebylo nadále uvažováno [Ministerstvo vnitra 1999].

4.3.4 Porovnání výhod a nevýhod variant I. a II.

Vztah státní správy a samosprávy ve variantách I. a II. pak byl hodnocen podle následujících kritérií:

1. „Respektování zákonů v činnosti veřejné správy
2. Objektivita a nestrannost výkonu veřejné správy
3. Respektování funkcí státní správy (především aplikace zákonů a realizace státní politiky) a funkcí samosprávy (především vyjadřování a uplatňování zájmů územního společenství)
4. Vzájemná koordinace činností státní správy a samosprávy
5. Míra uplatnění decentralizace
6. Možnost přenosu kompetencí na orgány státní správy se všeobecnou působností
7. Výše a přehlednost nákladů na činnost veřejné správy
8. Stupeň složitosti organizačních a personálních vztahů
9. Možnost důsledného uplatnění zvoleného modelu.“ [Ministerstvo vnitra 1999].

Dospělo se k těmto závěrům:

1. Aplikace zákona může být v rozporu se zájmy místního společenství. U spojeného modelu proto existuje vyšší riziko ovlivňování státní správy samosprávou k nedodržování zákonů při výkonu veřejné správy.
2. U spojeného modelu je objektivita a nestrannost výkonu veřejné správy vystavena také vyššímu tlaku místních politiků.

3. Respektování funkcí státní správy a samosprávy je více ohroženo u spojeného modelu. Při převaze jedné z funkcí dochází k narušení té druhé. Je proto vhodnější model oddělené státní správy a samosprávy s jasně definovanými kompetencemi.
4. Vzájemná koordinace činností státní správy a samosprávy je snadnější u spojeného modelu. U odděleného modelu může docházet k duplicitám v rozhodování.
5. Míra uplatnění decentralizace je u obou modelů srovnatelná.
6. Míra uplatnění dekoncentrace je u spojeného modelu nižší, je nutno počítat s možnostmi ovlivňování státní správy samosprávou.
7. Výše a přehlednost nákladů na veřejnou správu je u obou modelů srovnatelná.
8. Složitost organizačních a personálních vztahů je nižší u modelu s odděleným výkonem státní správy a samosprávy. U spojeného modelu je téměř nemožné důsledně oddělit výkon státní správy a samosprávy z personálního hlediska.
9. Oba modely je těžké důsledně uplatnit na úrovni obcí. Model oddělené státní správy a samosprávy je však tímto problémem postižen méně.

Z výše uvedených závěrů vyplývá, že podle většiny kritérií (č. 1, 2, 3, 6 a 8) je výhodnější volit model odděleného výkonu státní správy od výkonu samosprávy. Hodnocení podle dalších 3 kritérií (č. 5, 7 a 9) nepomohlo k upřednostnění jednoho z modelů. Jediné hledisko (č. 4) svědčilo pro volbu spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy [Ministerstvo vnitra 1999]. Na základě tohoto hodnocení variant bylo Ministerstvem vnitra navrženo přijmout variantu I., tzn. model oddělení státní správy a samosprávy. Poslanecká sněmovna se však při hlasování v květnu 1999 vyslovila pro model spojený, který se také realizoval [Matula 2003:45].

4.4 Etapy reformy

4.4.1 I. etapa reformy

Jako I. etapa reformy bývá označováno zřízení 14 krajů. Tyto celky vyšší územní samosprávy byly zavedeny Ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Počet a sídla krajů jsou obdobná jako krajské uspořádání v letech 1949 – 1960. Základní charakteristiky krajů s údaji k 31. 12. 2007 uvádí následující tabulka č. 1.

Tabulka č.1 - Základní charakteristiky krajů

Kraj	Sídlo	Celková výměra (km ²)	Počet obcí	Počet obcí se statutem města	Počet okresů	Počet obyvatel
Hl. m. Praha		496	1	1	-	1 212 097
Středočeský	Praha	11 014	1146	80	12	1 201 827
Jihočeský	České Budějovice	10 056	623	53	7	633 264
Plzeňský	Plzeň	7 561	501	54	7	561 074
Karlovarský	Karlovy Vary	3 314	132	37	3	307 449
Ústecký	Ústí nad Labem	5 335	354	57	7	831 180
Liberecký	Liberec	3 163	215	39	4	433 948
Královéhradecký	Hradec Králové	4 758	448	48	5	552 212
Pardubický	Pardubice	4 518	451	35	4	511 400
Vysočina	Jihlava	6 925	704	34	5	513 677
Jihomoravský	Brno	7 062	673	49	7	1 140 534
Olomoucký	Olomouc	5 139	398	30	5	641 791
Zlínský	Zlín	3 964	304	30	4	590 780
Moravskoslezský	Ostrava	5 554	299	40	6	1 249 897
Česká republika		78 860	6249	587	76	10 381 130

Zdroj: ČSÚ

Současně však nebylo zrušeno (a dosud přetrvává) krajské a okresní územní uspořádání z r. 1960, na kterém je založena územní působnost soudů a některých specializovaných správních orgánů. V současnosti tedy územně existují dvojí kraje.

Kraje mohly začít vykonávat svou činnost až po přijetí celé řady zákonů, které provádějí výše uvedený ústavní zákon. Jedná se o následující:

- „Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze,
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech,
- Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní),
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje,
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“ [Veselá et al. 2001: 204-205].

Volby do krajských zastupitelstev se uskutečnily v listopadu 2000 a orgány krajů začaly plnit své úkoly od 1. 1. 2001. Zřízením krajů mohlo dojít k další fázi decentralizace – k přenesení kompetencí ze státu do samostatné působnosti krajů a k částečné dekoncentraci – přenesení kompetencí z ústředních orgánů státní správy na krajské úřady [Matula 2003: 45]. Dekoncentrace byla jen částečná, neboť současně byly na krajské úřady přeneseny některé působnosti i z okresních úřadů, a tím byla státní správa naopak koncentrována.

Vznik samosprávných celků na regionální úrovni byl také jedním z předpokladů přijetí ČR do Evropské unie, možnosti spolupráce s územními orgány sousedních států a možnosti čerpání finančních prostředků z předvstupních a strukturálních fondů, které by měly zajistit snížení rozdílů v rozvoji mezi jednotlivými regiony unie a nerovností v blahobytu občanů. Evropská unie podporuje zejména rozvoj zaostávajících, hospodářsky slabých regionů a oblastí, které se potýkají s restrukturalizací. Finanční prostředky jsou poskytovány na cestovní ruch, dopravu, rozvoj podnikatelského prostředí, regeneraci měst, podporu místního rozvoje, zvýšení kvality vzdělávací, sociální a zdravotní infrastruktury atd. [Evropská 2009]. Naše nové kraje však velikostí neodpovídají územním statistickým jednotkám NUTS 2 v evropských státech (jsou příliš malé, mají mít 800 tis. – 3 mil. obyvatel), proto byly zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, spojením několika krajů vytvořeny větší územní jednotky, tzv. regiony soudržnosti. Území jednotlivých regionů soudržnosti je patrné z následující tabulky č. 2 [Veselá et al. 2001: 210].

Tabulka č. 2 – Regiony soudržnosti

Region soudržnosti	Území	Rozloha v km ²	Počet obyvatel k 31.12.2007
Praha	hlavní město Praha	496	1 212 097
Střední Čechy	Středočeský kraj	11 014	1 201 827
Jihozápad	Jihočeský a Plzeňský kraj	17 617	1 194 338
Severozápad	Karlovarský a Ústecký kraj	8 650	1 138 629
Severovýchod	Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj	12 440	1 497 560
Jihovýchod	Jihomoravský kraj a kraj Vysočina	13 991	1 654 211
Střední Morava	Olomoucký a Zlínský kraj	9 104	1 232 571
Ostravsko	Moravskoslezský kraj	5 554	1 249 897
Česká republika		78 860	10 381 130

Zdroj: ČSÚ

Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi s vlastním majetkem, vlastními příjmy a vlastním rozpočtem. Jako územní společenství občanů zabezpečují rozvoj svého území a uspokojování potřeb občanů tohoto území. Své záležitosti si kraje spravují samostatně. Zásahy státních orgánů do této působnosti nejsou přípustné, s výjimkou případů, kdy to vyžaduje ochrana zákona [Zákon o krajích 2000: § 2]. Stejně tak kraje nesmí zasahovat do samostatné působnosti obcí. V samostatné působnosti kraje mohou např. předkládat

návrhy zákonů, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti kraje, zřizovat příspěvkové organizace kraje a další organizační složky, rozhodovat o majetkoprávních úkonech kraje [Zákon o krajích 2000: § 35, 36], vytvářet podmínky pro rozvoj zdravotnictví a sociální péče (zřizováním nemocnic, ústavů sociální péče apod.), vzdělávání (zřizováním středních škol, speciálních základních škol a výchovných poraden), kultury a sportu a zajišťovat ochranu životního prostředí.

V přenesené působnosti vykonávaly kraje v I. etapě reformy činnosti, které na ně zákonem přenesl stát a v minulosti byly zajišťovány ministerstvy, okresními úřady nebo jinými správními úřady. Jedná se např. o řešení krizových situací, koordinaci složek integrovaného záchranného systému, přezkoumávání hospodaření obcí, problematiku památkové péče, kultury, školství, sociální péče, zdravotnictví, státní sociální podpory, dopravy a silničního hospodářství, územního plánování a stavebního řádu, životního prostředí, zemědělství atd. V některých oblastech rozhodovaly krajské úřady jako orgány státní správy I. stupně, v některých byly kontrolními, metodickými a odvolacími orgány pro okresní úřady. Kraje plnily i zcela nové úkoly, jako např. zajišťování regionálního rozvoje, řešení zaměstnanosti na území kraje nebo podpora rozvoje podnikání [Veselá et al. 2001: 209].

I. etapa reformy zajistila vznik samosprávy i na vyšším stupni správy. Občané se tedy mohou prostřednictvím svých volených zástupců (zastupitelů) podílet nejen na řešení problémů, týkajících se obcí, ve kterých žijí, ale i krajů. Realizace státní správy byla v této etapě reformy zajištěna prostřednictvím obecních úřadů, pověřených obecních úřadů, okresních úřadů, krajských úřadů, ministerstev a specializovaných úřadů, jejichž kompetence nebyly převedeny na krajské úřady.

4.4.2 II. etapa reformy

Již v I. fázi reformy, kdy byl zvolen spojený model výkonu veřejné správy, bylo jasné, že okresní úřady, jako orgány státní správy, nemají v tomto systému místo. Zrušení okresních úřadů k 31.12.2002 a předání jejich agend jiným orgánům veřejné správy bývá označováno jako II. etapa reformy.

Okresní úřady vznikly v roce 1990 a nahradily tehdejší okresní národní výbory. Převzaly také některé kompetence ze zcela zrušených krajských národních výborů. V I. etapě reformy, po vzniku krajů, opět některé z agend předaly krajským úřadům. Okresní úřady nebyly samosprávnými orgány, plnily pouze úkoly státní správy v územním obvodu okresů a ve věcech, které stanovily zvláštní zákony. Okresní úřady působily také jako zřizovatelé organizačních složek a příspěvkových organizací. Jiné právnické osoby však nesměly zakládat a ani do nich vstupovat. Okresní úřady hospodařily podle rozpočtu, který byl součástí samostatné kapitoly státního rozpočtu. Na základě zákona a v jeho mezích byly okresní úřady oprávněny vydávat právní předpisy – nařízení okresního úřadu, která platila ve správním obvodu okresního úřadu. V čele okresního úřadu stál přednosta [Zákon o okresních úřadech 2000: § 1-12].

Činnost okresních úřadů byla řízena vládou. Okresní úřady se při plnění svých úkolů řídily nejen zákony a dalšími právními předpisy, ale i usneseními vlády a směrnicemi ústředních úřadů státní správy, pokud byly vyhlášeny ve Věstníku vlády [Veselá et al. 2001: 209]. Před vznikem krajů plnila jednotlivá ministerstva úlohu odvolacích orgánů pro správní rozhodnutí okresních úřadů a současně zabezpečovala

metodickou a kontrolní činnost referátů okresních úřadů podle jejich resortní příslušnosti. Tato činnost byla v roce 2000 převedena na krajské úřady. Okresní úřady prováděly kontroly činnosti obcí v přenesené působnosti, poskytovaly obcím metodickou pomoc a působily jako druhoinstanční orgán ve vztahu ke správním rozhodnutím obcí. Prováděly také dozor nad činností orgánů obcí, finanční kontrolu obcí a na žádost obcí přezkum jejich hospodaření [Zákon o okresních úřadech 2000: § 8,9].

K výkonu činností, stanovených prováděcím právním předpisem, museli zaměstnanci okresních úřadů prokázat zvláštní odbornou způsobilost. Zvláštní odborná způsobilost se prokazovala osvědčením, které zaměstnanec získal po absolvování zkoušky, zaměřené na znalosti právních předpisů vztahujících se k příslušnému úseku státní správy a znalosti základů veřejné správy [Zákon o okresních úřadech 2000: § 20]. Zvláštní odborná způsobilost byla potřebná pro výkon správních činností např. v oblasti silniční dopravy, silničního hospodářství, památkové péče, územního plánování a stavebního řádu, sociálních služeb, školství, vydávání občanských průkazů a cestovních dokladů, v oblasti lesního a vodního hospodářství, myslivosti, ochrany přírody a krajiny, vodního hospodářství atd.

V koncepci reformy muselo být vyřešeno, které instituce budou po zrušení okresních úřadů zajišťovat kompetence, které úřady vykonávaly. Při rozhodování hrála roli dostupnost pro občany, množství vydávaných rozhodnutí, hospodárnost a efektivnost a počet pracovníků, schopných kvalifikovaně zajistit výkon státní správy [Ministerstvo vnitra 2001].

Jako jednodušší řešení se nabízelo přenesení působností okresních úřadů na městské úřady v okresních městech. Tím by však vůbec neztratilo na významu okresní územní uspořádání z r. 1960 a nebyla by ani do budoucna naděje, že někdy toto územní členění zanikne. Vláda preferovala řešení, při kterém dojde k další decentralizaci a dekoncentraci státní správy. Jednou z úvah bylo vytvoření nových orgánů samosprávy na úrovni nových menších okresů. To by však nebylo v souladu s ústavou, která zná samosprávu pouze na úrovni obcí a krajů. Proto bylo rozhodnuto, že kompetence okresních úřadů budou přeneseny na orgány, které již existují, a to obce. Na všechny obce však nemohly být tak specializované činnosti, jaké okresní úřady zajišťovaly, přeneseny. Pro jejich výkon nebyly vhodné ani všechny pověřené obce, zejména ty s malými správními obvody, u nichž nebyl vzhledem k nízkému počtu úředníků a jejich kvalifikaci zajištěn předpoklad kvalitního výkonu státní správy. Nakonec bylo rozhodnuto, že většina kompetencí okresních úřadů přejde na městské úřady v okresních městech a vybrané pověřené obecní úřady – celkem 205 obcí, nazvaných obcemi s rozšířenou působností. Tyto obce budou vykonávat státní správu pro rozsáhlejší území. Kritériem pro výběr byl počet obyvatel obce (nad 15 tisíc), vzdálenost ostatních obcí od tohoto centra (do 20 km), jeho geografická poloha a hustota osídlení území. Zohledňovalo se také, kam většina obyvatel dojíždí za prací, do škol a za službami [Pomahač a Vidláková 2002: 251]. Obce s rozšířenou působností a pověřené obce, jejichž počet byl zvýšen na 388, jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb. Územní obvody, ve kterých vykonávají svou působnost, určuje vyhláška Ministerstva vnitra [Matula 2003: 46-47].

Na základě zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, převzaly dnem 1.1.2003 největší část agendy zrušených 76 okresních úřadů obce s rozšířenou působností. Některé kompetence byly převedeny na pověřené obce a odborně náročné agendy začaly vykonávat kraje

[Matula 2003: 48]. Uvedeným zákonem byl na obce převeden i majetek, který se zajišťovanými agendami souvisel, a delimitování úředníci. Zaměstnanci okresních úřadů, kteří nezajišťovali výkon státní správy (např. pracovníci finančních referátů nebo referátů vnitřních věcí), přešli na Úřady pro zastupování státu ve věcech majetku, jejichž úkolem bylo především vypořádání majetku státu. Tyto úřady zatím fungují dodnes. Na obce byly také převedeny zřizovatelské funkce k některým kulturním zařízením a zařízením sociálních služeb, jako jsou např. okresní knihovny, divadla nebo domovy důchodců.

Krajské úřady převzaly od okresních úřadů specializované agendy a agendy, které svým rozsahem a významem vyžadují řešení na vyšším stupni správy, a staly se také odvolacími, dozorovými a metodickými orgány ve vztahu k obecním úřadům [Matula 2003: 48]. Kraje se staly zřizovateli zdravotnických zařízení a některých zařízení sociální péče a sociálních služeb.

Okresy byly tradiční územní jednotkou státu a instituce působící na jejich území měly své místo ve struktuře veřejné správy po celou dobu existence Československé republiky. Okresní úřady se za dobu svého působení staly nejstabilnějším článkem územní veřejné správy. Ukončení jejich činnosti je tedy zásadní změnou, neboť dochází k narušení tradiční organizace veřejné správy v naší republice [Pomahač a Vidláková 2002: 250].

Zrušením okresních úřadů k 31.12.2002 byla završena II. etapa reformy veřejné správy.

Po ukončení reformy územní veřejné správy započala její modernizace, trvající dosud. Je zaměřena na zkvalitnění a zefektivnění činnosti veřejné správy zaváděním nových trendů a inovativních přístupů.

4.5 Reforma ústřední státní správy

Reforma ústřední státní správy stále ještě není ukončena. Hlavní příčinu lze spatřovat ve skutečnosti, že koncepci reformy tvoří orgány ústřední státní správy, jichž samotných se reforma týká, a dochází tak zde ke střetu zájmů. Podle zásad decentralizace a dekoncentrace by totiž státní správa na úrovni ústředí měla být silně omezena [Matula a Kuba 2007: 12].

Ke zjednodušení její struktury došlo hned po r. 1989 v souvislosti s transformací centrálně plánované ekonomiky na tržní. Stát se již nemusel podílet na řízení ekonomiky takovou měrou jako v minulosti. Změny ve funkci státu se projeví i v oblasti kultury, obrany, bezpečnosti a sociální politiky. Naopak jiné agendy byly pro stát nové, jako životní prostředí, regionální rozvoj nebo informační systémy.

Při decentralizaci a dekoncentraci spojené se vznikem krajů došlo k výraznému přesunu kompetencí ze státu na kraje. Omezena byla zejména působnost ministerstev jako správních úřadů I. stupně a odvolacích orgánů pro okresní úřady a stát se tak mohl více zaměřit na činnost koncepční, legislativní, metodickou, koordinační a kontrolní. Personální struktura ústředních úřadů však tomuto úbytku kompetencí a změně funkcí hned neodpovídala [Matula a Kuba 2007: 13]. Přesto však lze ve vývoji počtu pracovních míst v ústředních správních úřadech od roku 2000 do roku 2007 vysledovat klesající tendenci, jak je patrné z tabulky č. 3 – Počty míst ústředních správních úřadů v letech 2000 - 2007 [Vláda 2009].

Tabulka č. 3 – Počty míst ústředních správních úřadů v letech 2000 - 2007

Rok	Počet míst ústředních správních úřadů a správních úřadů bez nadřízeného správního úřadu
2000	27 813
2001	24 742
2002	24 178
2003	22 983
2004	22 415
2005	20 481
2006	19 880
2007	19 957

Zdroj: Vláda ČR 2009

Pro stabilizaci a zefektivnění státního aparátu bylo významným krokem přijetí služebního zákona č. 218/2002 Sb. Zákon o službě státních zaměstnanců přinesl úředníkům ministerstev a ústředních správních úřadů řadu výhod, jako sociální zajištění ve formě příspěvku k důchodu, plat podle zvláštního platového tarifu, který se zvyšuje společně s délkou praxe ve státní správě, možnost prohlubování vzdělání apod., ale současně klade vyšší nároky na uchazeče o výkon státní služby a na kvalifikaci úředníků. U nových zaměstnanců, kteří splnili podmínky a byli vybráni ve výběrovém řízení, se zavádí příprava na službu, trvající 12 měsíců. Po uplynutí této doby, na kterou je s nimi uzavřen pracovní poměr, absolvují úřednickou zkoušku, kterou se ověří úroveň nabytých vědomostí a odborných znalostí. Státní zaměstnanci jsou pravidelně čtvrtletně služebně hodnoceni a jsou povinni se stále průběžně vzdělávat [Služební zákon 2002]. Výhody plynoucí úředníkům ze zákona by měly přispět k omezení jejich nadměrné fluktuace v ústřední státní správě.

V roce 2002 se Vláda České republiky ve svém programovém prohlášení zavázala zahájit modernizaci ústřední státní správy. Rozhodla se navázat na zkušenosti vyspělých evropských států, kde tento proces probíhal již ke konci 20. století. Modernizace je dlouhodobý proces, jehož cílem je zvýšení kvality a efektivnosti veřejné správy jako celku, tzn. celého veřejného sektoru.

K dosažení tohoto cíle se užívají ve vyspělých zemích následující strategie:

- deregulace veřejných úkolů, tzn. přenesení úkolů veřejného sektoru na soukromý sektor prostřednictvím zadávání veřejných zakázek soukromým subjektům nebo zakládáním společných podniků soukromého a veřejného sektoru. Při deregulaci je nutné, aby státní orgány a orgány samosprávy zajistily veřejnou kontrolu a transparentnost převodů na soukromý sektor.

- racionalizace organizace a činnosti veřejné správy – uplatňování manažerských metod řízení ve veřejné správě a zefektivňování veřejných služeb uplatňováním tržních mechanismů.
- snižování veřejných výdajů omezováním počtu zaměstnanců veřejné správy a krácením veřejných programů [Úvod 2001: 242-245].

Pomocí projektu „Modernizace ústřední státní správy v České republice“ financovaného z fondu Phare vláda zjistila, jaké jsou nejvážnější problémy v oblasti ústřední státní správy a na co by při modernizaci měla být zaměřena pozornost. Usnesením ze dne 17. března 2004 č. 237 pak schválila postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy. Podle usnesení má reforma pět hlavních směrů, k jejichž realizaci se využije metoda projektového řízení. Koordinací jednotlivých projektů byl pověřen Úřad vlády ČR. Projekty řešily:

- racionalizaci procesů v ústřední státní správě s ohledem na její financování, možné zjednodušení její struktury a sjednocení organizačního uspořádání ústředních správních úřadů,
- zkvalitňování chodu úřadů zaváděním moderních manažerských technik a zefektivnění komunikace mezi jednotlivými ústředními správními úřady i komunikace ve směru k územní veřejné správě,
- zvýšení kvality regulace v ústřední státní správě,
- zlepšování státní služby v ústředních správních úřadech, zvyšování kvalifikace zaměstnanců těchto úřadů,
- analýzu současného systému kontroly a novou koncepci kontroly v ústřední státní správě [Ministerstvo vnitra 2001].

V roce 2005 byl vládě předložen návrh dalšího postupu realizace reformy a modernizace ústřední státní správy, který předpokládá její uskutečňování ještě v roce 2010.

V roce 2007 se jednou z priorit vlády stala tvorba moderního a efektivního státu. To představuje pojetí veřejné správy jako služby občanům, její zkvalitnění, odstranění byrokracie a nadbytečných regulací, zjednodušení komunikace občanů s úřady (např. Czech POINT, e-Government), zprůhledňování výdajů veřejných financí (transparentnost zadávání veřejných zakázek, včetně podlimitních), integrace veřejně přístupných informací na jedno místo (např. portál veřejné správy), umožnění zapojení veřejnosti do tvorby právních předpisů, elektronizace procesů ve veřejné správě, zrovnoprávnění elektronických dokumentů s listinnými atd. Programové cíle, k jejichž plnění se vláda zavázala, se dotýkají všech institucí veřejné správy, tedy i ústřední státní správy, jejímž úkolem však především je vytvoření legislativních předpokladů pro naplnění těchto cílů a řízení a koordinace realizace cílů na úrovni územní státní správy [Výroční 2007].

5 ÚZEMNĚ SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ ČR

5.1 Územně správní členění z hlediska samosprávy

Podle čl. 99 Ústavy č. 1/1993 Sb. se území České republiky rozděluje na:

- Obce, jako základní územní samosprávné celky. Na území republiky se nachází 6 249 obcí (k 31.12.2007), z toho 587 měst. Každá obec je vždy součástí jednoho kraje.
- Kraje, jako vyšší územní samosprávné celky. Zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, vzniklo 14 samosprávných krajů. Názvy krajů a jejich území, vymezené územím okresů, jsou patrné z obrázku č. 1.

Obr. č. 1 – Kraje České republiky



Zdroj: Geografický server

Vyššími územními samosprávnými celky jsou:

- Hlavní město Praha,
- Středočeský kraj se sídlem v Praze,
- Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích,
- Plzeňský kraj se sídlem v Plzni,
- Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech,
- Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem,
- Liberecký kraj se sídlem v Liberci,
- Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové,

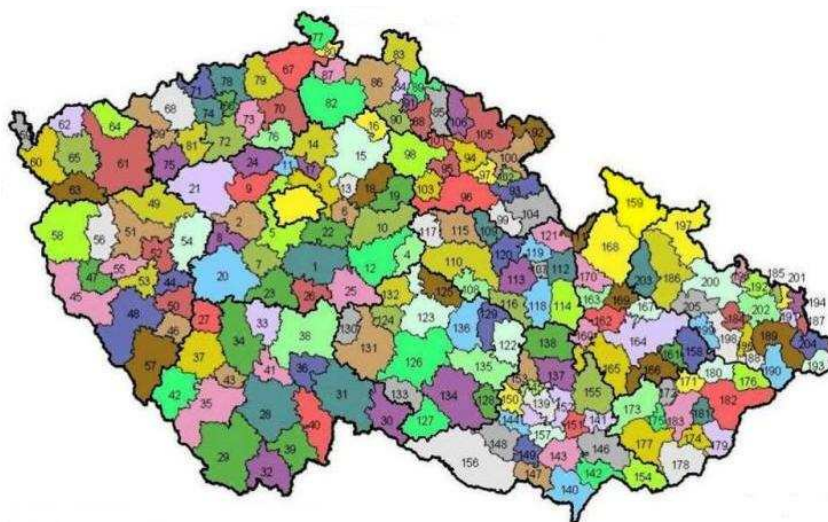
- Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích,
- Jihomoravský kraj se sídlem v Brně,
- Kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě,
- Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně,
- Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci,
- Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě [Ústava 1993, Zákon o VÚSC 1997].

5.2 Územně správní členění z hlediska státní správy

Území naší republiky není bohužel členěno jednotně pro samosprávu a státní správu. Důvodem této skutečnosti je, že dosud nebyl zrušen zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, z něhož vychází územní působnost řady správních úřadů. Správní úřady tedy působí na těchto územích:

- Obce. Výkon přenesené působnosti zajišťují obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Poslední dva jmenované typy obecních úřadů vykonávají přenesenou působnost v širším územním obvodu, který je stanoven vyhláškou č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Územní působnost obcí s rozšířenou působností je zřejmá z obrázku č. 2.

Obr. č. 2 – Obce s rozšířenou působností



Zdroj: Geografický server

- Okresy. Území okresů je určeno vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hl. města Prahy. Republika se člení na 76 okresů a 10 obvodů v Praze. Z území okresů vycházejí hranice krajů. Okresní působnost mají např. soudy, státní zastupitelství, okresní správy sociálního zabezpečení. Úřady

státní správy se všeobecnou okresní působností neexistují. Obrázek č. 3 ukazuje členění státu na okresy.

Obr. č. 3 - Okresy



Zdroj: Geografický server

- Kraje z r. 1960. Území republiky se člení na 7 krajů a Prahu:
 - Středočeský kraj se sídlem v Praze,
 - Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích,
 - Západočeský kraj se sídlem v Plzni,
 - Severočeský kraj se sídlem v Ústí nad Labem,
 - Východočeský kraj se sídlem v Hradci Králové,
 - Jihomoravský kraj se sídlem v Brně,
 - Severomoravský kraj se sídlem v Ostravě [Zákon o územním členění 1960].
- Úřady státní správy se všeobecnou působností v těchto krajích neexistují. Této územní struktury využívají např. soudy, státní zastupitelství, finanční ředitelství, policie [Koudelka 2007: 81-82, 248].
- Kraje z r. 1997. Území republiky tvoří 14 samosprávných krajů, v jejichž územním obvodu je vykonávána přenesená působnost krajskými úřady. Zvláštními správními úřady s působností v tomto území jsou hasičské záchranné sbory, krajské hygienické stanice, krajské katastrální úřady.
- Stát. Celorepublikovou působnost mají ministerstva a další ústřední správní úřady.

Ministerstvo vnitra ve snaze napravit nevyhovující stav dvojího členění území navrhlo v r. 2005 nový zákon o územně správním členění, který však dosud nebyl přijat. Území republiky by se podle návrhu rozdělovalo na navzájem skladebné územní články:

- obvody krajů, určené zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů,
- okresy,
- správní okrsky vymezené územní působností obcí s rozšířenou působností,
- obvody obcí.

Územní působnost konkrétních správních úřadů by byla vymezena zvláštními zákony, které by se mohly na nový zákon o územně správním členění odkazovat [Veřejná správa 2005].

6 KRAJ A JEHO KOMPETENCE V SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI

6.1 Samostatná působnost kraje

Důvodem zřízení krajů bylo vytvoření vyšší samosprávy na regionální úrovni, která v naší struktuře veřejné správy chyběla. Stát pak mohl do samostatné působnosti krajů přenést některé své kompetence. Právo na samosprávu krajům zaručuje Ústava.

V zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), je demonstrativním výčtem uvedeno, které působnosti kraje jsou považovány za samosprávné. Kromě nich to však jsou i záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů. Další oblasti samostatné působnosti kraje jsou určeny zvláštními zákony. Lze tedy konstatovat, že samostatnou působností kraje je vše, o čem zákon neuvádí, že jde o přenesenou působnost. Některé z těchto činností jsou vyjmenovány v části 4.4.1 této práce, další jsou uvedeny v následujícím textu jako působnosti zastupitelstva a rady kraje.

Samostatnou působnost musí kraj vykonávat v mezích zákonů a dalších právních předpisů. Interní akty státu, jako směrnice, usnesení, metodické pokyny apod., nejsou pro něj v tomto případě závazné. Při vydávání správních rozhodnutí v samostatné působnosti je však povinen se řídit i právním názorem správního nebo Ústavního soudu, který by případně rozhodoval o opravném prostředku. Při výkonu samostatné působnosti spolupracuje kraj s obcemi na svém území, nesmí však zasahovat do jejich samostatné působnosti [Koudelka 2007: 266-267].

6.1.1 Kraj jako veřejnoprávní korporace

Kraj je územním společenstvím občanů, v právních vztazích vystupuje jako veřejnoprávní korporace. Základními znaky kraje jsou:

- území,
- osoby podřazené samosprávě - trvale bydlící občané,
- orgány kraje,
- právní subjektivita a právotvorba,
- vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu [Koudelka 2007: 249-250].

Území krajů je vymezeno zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů. Zřídit nový kraj nebo zrušit stávající lze pouze ústavním zákonem. Názvy krajů původně vycházely z názvů jejich sídel, se souhlasem krajů však byly některé z nich ústavním zákonem č. 176/2001 Sb. přejmenovány (Brněnský kraj na Jihomoravský, Ostravský na Moravskoslezský, Jihlavský na Vysočinu a Budějovický na Jihočeský).

Občany kraje jsou podle § 12 zákona o krajích státní občané s trvalým pobytem v některé z obcí nebo vojenském újezdu na území kraje. Občané kraje, způsobilí k právním úkonům, mají právo volit a kandidovat do krajského zastupitelstva, podávat návrhy, podněty k projednání v orgánech kraje, vyjadřovat se k záležitostem projednávaným

na zasedání zastupitelstva, nahlížet a pořizovat si výpisy z usnesení zastupitelstva, rady a dalších orgánů kraje apod. Oprávnění občanů kraje mají za určitých podmínek i cizinci přihlášení k trvalému pobytu [Zákon o krajích 2000: § 12].

Kraj jedná navenek prostřednictvím svých orgánů, kterými jsou zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad, výbory zastupitelstva a komise rady.

6.1.2 Orgány kraje

Zastupitelstvo je vrcholným samosprávným orgánem kraje. Je kolektivním orgánem, voleným občany ve volbách. Počet členů zastupitelstva činí 45 – 65, odvozuje se od počtu občanů kraje a je stanoven zákonem o krajích. Délka funkčního období zastupitelstva je dána ústavou a činí 4 roky. Do kompetence zastupitelstva patří zejména předkládání návrhů nových zákonů a návrhů na zrušení právních předpisů, které jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu kraje, rozhodování o založení a zrušení právnických osob a zřízení či zrušení příspěvkových organizací a organizačních složek kraje, volba a odvolání hejtmana, jeho náměstků a členů rady, zřízení a zrušení výborů zastupitelstva, rozhodování o nakládání s nemovitým majetkem, schvalování územního plánu kraje atd. [Koudelka 2007: 299-304]

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je rada kraje. Při výkonu působnosti odpovídá rada zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti rada rozhoduje pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Počet krajských radních se odvíjí od počtu obyvatel kraje a činí 9 nebo 11 členů. Členy rady jsou vždy hejtman a jeho náměstkové, ostatní členové jsou zvoleni z řad zastupitelů. Rada zabezpečuje hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, stanovuje počet zaměstnanců krajského úřadu, zvláštních orgánů a organizačních složek kraje včetně objemu finančních prostředků na jejich platy, jmenuje a odvolává vedoucí odborů krajského úřadu a stanovuje výši jejich platů, ukládá úkoly krajskému úřadu a kontroluje jejich plnění, plní funkci zřizovatele organizačních složek kraje a zakladatele právnických osob, schvaluje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností, uzavírá nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách a rozhoduje o dalších majetkoprávních úkonech, pokud o nich nerozhoduje zastupitelstvo. Tento výčet obsahuje pouze nejdůležitější působnosti rady kraje a není zdaleka úplný [Zákon o krajích 2000: § 59].

Kraj je navenek zastupován hejtmanem, zvoleným zastupitelstvem z řad zastupitelů. Za svoji činnost odpovídá hejtman zastupitelstvu. Do působnosti hejtmana patří především: podepisování obecně závazných vyhlášek kraje a nařízení kraje (společně s náměstkem hejtmana), jmenování a odvolání ředitele krajského úřadu, stanovení jeho platu a ukládání úkolů, odpovědnost za zveřejňování informací o činnosti kraje, plnění úkolů v oblasti integrovaného záchranného systému a při řešení krizových situací a mimořádných událostí, svolávání schůzí rady a zasedání zastupitelstva apod. Hejtman je oprávněn pozastavit výkon usnesení rady v samostatné působnosti, pokud není správné (nemusí být nutně nezákonné, stačí věcně nesprávné). Věc se následně předá k projednání a rozhodnutí zastupitelstvu [Zákon o krajích 2000: § 61-62].

Krajský úřad, v jehož čele stojí ředitel, plní úkoly z oblasti samosprávy, které mu uloží zastupitelstvo nebo rada kraje. Plní i úkoly v přenesené působnosti s výjimkou těch, které zákon svěřil zastupitelstvu nebo radě. Krajský úřad se většinou organizačně člení na odbory a oddělení. Zaměstnanci, kteří vykonávají správní činnosti, jsou úředníky a

vztahuje se na ně zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Pokud zabezpečují zvláštní činnosti stanovené vyhláškou, musí složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti. Provádění zkoušek zabezpečuje Ministerstvo vnitra. Zaměstnanci krajského úřadu nesmí být členy řídících a kontrolních orgánů právnických osob, pokud je touto funkcí nepověřil kraj. S výjimkou některých činností nesmí bez souhlasu krajského úřadu zaměstnanci podnikat [Koudelka 2007: 316-318].

Zastupitelstvo a rada mohou zřizovat pro určité oblasti samostatné působnosti výbory zastupitelstva a komise rady, jako iniciativní, poradní a kontrolní orgány. Povinně se však zřizuje výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Tyto výbory musí mít nejméně pět členů a předsedu z řad zastupitelů. Pokud v kraji žije více než 5 % občanů jiné než české národnosti, zřizuje se i výbor pro národnostní menšiny [Zákon o krajích 2000: § 76, 78, 80].

Územně samosprávné celky nemají statutární orgán jako právnické osoby založené podle občanského nebo obchodního zákoníku. Kraj je veřejnoprávní korporací, za niž je podle Ústavy oprávněno jednat zastupitelstvo. Hejtman zastupuje kraj navenek, ovšem konkrétní úkony v oblasti samosprávy může činit až po rozhodnutí zastupitelstva nebo rady (ve věcech svěřených zákonem do pravomoci rady). Tímto rozhodnutím je při jednání vázán. Zastupitelstvo nebo rada však může jednáním za kraj v konkrétních záležitostech usnesením pověřit i náměstka hejtmana nebo jinou osobu. Hejtman, náměstek ani jiné osoby nemají svobodu rozhodování, nejednají samy za sebe, ale vždy s ohledem na vůli zastupitelstva nebo rady [Koudelka 2007: 325-329].

6.1.3 Normotvorba kraje

Podle čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR mohou územní samosprávné celky vydávat právní předpisy s platností na spravovaném území. Krajská zastupitelstva jsou oprávněna v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obecně závaznou vyhláškou však kraj může řešit pouze ty záležitosti z oblasti samosprávy, které jsou zákonem o krajích označeny jako úkoly v rámci samostatné působnosti. Obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákonem a nemůže upravovat oblasti, které jsou již regulovány jinými právními předpisy vyšší právní síly [Kadečka 2007: 32-33]. Rada kraje vydává v přenesené působnosti nařízení kraje. K vydání nařízení musí být kraj zmocněn zákonem. Nařízení kraje musí být v souladu se zákonem a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

Pokud je obecně závazná vyhláška nebo nařízení kraje v rozporu se zákonem nebo s lidskými právy a základními svobodami, pozastaví ministerstvo jejich účinnost. V případě, že zastupitelstvo nebo rada kraje nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě od pozastavení, podá ministerstvo návrh Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu kraje [Zákon o krajích 2000: § 81, § 83].

Právní předpisy kraje se vyhláší zveřejněním ve Věstníku právních předpisů kraje a nabývají účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není v právním předpisu uveden pozdější den nabytí účinnosti. Za porušení obecně závazné vyhlášky nebo nařízení kraje může kraj uložit pokutu právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě až do výše 200.000,- Kč [Zákon o krajích 2000: § 6-8, § 11]. Porušení obecně závazné vyhlášky fyzickou osobou je přestupkem, který řeší pověřený obecní úřad.

6.1.4 Hospodaření kraje

Dalším ze znaků územní samosprávy je vlastní hospodaření. Kraj má právo vlastnit majetek, musí s ním však hospodařit v mezích zákonů – je povinen vést jeho evidenci, chránit jej před odcizením, zničením a poškozením a snažit se o jeho rozvoj. Prodej, pronájem nebo výpůjčka nemovitého majetku kraje se může uskutečnit až po předchozím zveřejnění tohoto záměru na úřední desce kraje po dobu minimálně 30 dnů. Výjimka z povinnosti zveřejnění je udělena pronájmu bytů, silničního a silničního pomocného pozemku a nájmu a výpůjčce nemovitostí na dobu kratší než 90 dnů nebo právnické osobě zřízené krajem. Úplatné převody majetku musí být uskutečněny minimálně za cenu v místě obvyklou. Kraj nesmí, s určitými výjimkami, ani ručit za závazky fyzických a právnických osob. Při zadávání zakázek soukromým subjektům musí kraj postupovat podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí každoročně přezkoumává hospodaření kraje vždy za uplynulý kalendářní rok. Závěrečný účet a výsledek přezkoumání je poté předložen zastupitelstvu, které jej musí projednat do 30.6. následujícího roku a přijmout případná opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Způsob a správnost využití dotací ze státního rozpočtu a ze státních fondů přezkoumává v průběhu roku Ministerstvo financí nebo tím pověřený finanční úřad. Pokud je kontrolou zjištěno porušení zákona, uloží Ministerstvo financí kraji nápravná opatření [Koudelka 2007: 268-269].

6.2 Přenesená působnost

Výkon státní správy zabezpečuje kraj ve věcech, ve kterých to stanoví zvláštní zákony. Na zajištění této činnosti, kterou na kraj přenesl stát, dostává kraj finanční příspěvek ze státního rozpočtu. Při výkonu přenesené působnosti se kraj řídí právním řádem a usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, pokud byly zveřejněny ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Výjimkou je vydávání nařízení kraje a rozhodnutí podle správního řádu, kdy je kraj vázán pouze právním řádem [Koudelka 2007: 277].

Podle § 67 zákona o krajích plní úkoly kraje v přenesené působnosti krajský úřad. Krajský úřad přezkoumává správní rozhodnutí obecních úřadů, ukládá pokuty za porušení nařízení nebo obecně závazné vyhlášky kraje, kontroluje výkon státní správy orgány obcí, metodicky řídí obce, poskytuje jim odbornou pomoc, zajišťuje budování a provoz informačního systému kraje, zřizuje funkci koordinátora pro romské záležitosti a vykonává další činnosti stanovené zvláštními zákony [Zákon o krajích 2000: § 67].

6.3 Dozor nad působností kraje

Postup orgánů kraje při výkonu samostatné působnosti podléhá doзору Ministerstva vnitra. Dozor státu nad územní samosprávou se provádí z úřední povinnosti a je zaměřen na zákonnost vydaných opatření, usnesení apod. Při doзору nesmí dojít k omezení samostatné působnosti orgánu kraje. Pokud jsou zjištěny nedostatky a ve stanovené lhůtě nedojde k nápravě, pozastaví ministerstvo výkon opatření, usnesení apod. a podá návrh na jeho zrušení soudem [Zákon o krajích 2000: § 82].

Výkon přenesené působnosti kraje kontroluje věcně příslušné ministerstvo nebo ústřední správní úřad. Při dozoru zkoumá, zda opatření orgánů kraje nejsou v rozporu s právním řádem, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. V případě zjištění pochybení, pokud nedojde ke zjednání nápravy, ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad nezákonné opatření zruší [Zákon o krajích 2000: § 84].

7 OBEC A JEJÍ KOMPETENCE V SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI

7.1 Samostatná působnost

Zřízením obcí v r. 1990 došlo k obnově základních jednotek samosprávy. Tím byly vytvořeny předpoklady k přenesení pravomocí a odpovědnosti z roviny státní správy do roviny samosprávy a přiblížení výkonu veřejné správy k občanům.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), definuje samostatnou působnost obce jako péči o komplexní územní rozvoj obce, o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Úkoly obce, které patří do samostatné působnosti, uvádí demonstrativním výčtem. Dále jsou samostatnou působností také záležitosti v zájmu obce a občanů obce, pokud zákon jejich řešení nesvěřil státu, kraji a nejde o přenesenou působnost [Zákon o obcích 2000: § 35].

Některé ze samosprávných činností jsou vyjmenovány v následujícím textu jako působnosti obecního zastupitelstva a rady.

Samostatnou působnost musí obec vykonávat v mezích právního řádu. Interní akty státu a kraje, jako směrnice, usnesení, metodické pokyny apod., mají pro obce jen doporučující charakter. Při vydávání správních rozhodnutí v samostatné působnosti je však povinna se řídit i právním názorem správního nebo Ústavního soudu, který by případně rozhodoval o opravném prostředku [Koudelka 2007: 124].

7.1.1 Obec jako veřejnoprávní korporace

Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) je obec společenstvím občanů žijících na území, vymezeném hranicí území obce. V právních vztazích vystupuje obec jako veřejnoprávní korporace. Podobně jako kraj je i obec charakterizována následujícími znaky:

- vlastní území,
- osoby podřazené samosprávě – obyvatelstvo obce,
- orgány obce,
- právní subjektivita a právotvorba,
- vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu [Koudelka 2007: 93-94].

Obcemi jsou všechny územní samosprávné celky, které měly ke dni účinnosti zákona o obcích statut obce. Na území České republiky existuje 6249 obcí (k 31.12.2007). Správní obvod obce je vymezen jedním nebo více katastrálními územími. Velikost obcí je různá, některé mají tisíce obyvatel, ale existují i obce s méně než stem obyvatel. Nově vzniklé obce však musí mít podle zákona nejméně 1000 obyvatel a vlastní katastrální území. Nová obec může vzniknout oddělením, kdy zůstane zachována původní obec a vznikne jedna obec nová. Dalším způsobem vzniku obce je sloučení obcí, kdy původní

obce zaniknou. Při připojení obce k jiné obci zaniká jen připojovaná obec a obec, ke které se připojuje, nadále existuje. Poslední možností vzniku obce je zmenšení nebo zrušení vojenského újezdu. K této změně může dojít jen na základě zákona a nová obec nemusí v tomto případě splňovat podmínku minimálního počtu obyvatel.

Obce, kterým byl během jejich historického vývoje udělen statut města nebo městyse, jsou městem nebo městysem. Nově vzniklá města musí mít minimálně 3000 obyvatel a za města je na návrh obce prohlásí předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu. Působnost obcí, městysů a měst se až na výjimky po formální stránce neliší. Svou správou se od nich odlišují statutární města, která se mohou členit na městské obvody nebo městské části s vlastní samosprávou. Statutárními městy jsou zvláště významná města, která do roku 1990 měla postavení okresu, vydala svůj statut a byla tvořena městskými obvody. Statutární město může být stanoveno jen zákonem. V současné době jsou statutárními městy tato města: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav [Koudelka 2007: 95-97].

Občany obce jsou státní občané s trvalým pobytem v obci. Občané obce, způsobilí k právním úkonům, mají právo volit a kandidovat do obecního zastupitelstva, hlasovat v místním referendu, podávat návrhy, podněty k projednání v orgánech obce, vyjadřovat se k záležitostem projednávaným na zasedání zastupitelstva, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a závěrečnému účtu, nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva, usnesení rady a dalších orgánů obce a pořizovat si z nich výpisy apod. Některá oprávnění občanů obce mají i osoby, které vlastní na území obce nemovitost. Občany obce mohou být i cizinci přihlášení k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva [Zákon o obcích 2000: § 16 a 17].

Obec jedná navenek prostřednictvím svých orgánů, kterými jsou zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

7.1.2 Orgány obce

Zastupitelstvo obce je hlavním orgánem samosprávy, který je nadřazen ostatním orgánům obce. Je kolektivním orgánem, jehož členové byli zvoleni ve volbách občany obce. Zastupitelé jsou voleni na období 4 let a jejich počet stanoví zastupitelstvo, přičemž vychází z počtu obyvatel obce a zákonem o obcích předepsaného rozmezí. Zastupitelstvo tak může tvořit minimálně 5, maximálně 55 členů. Do kompetence zastupitelstva v samostatné působnosti je vyhrazeno např. [Zákon o obcích 2000: § 84]:

- schvalování programu rozvoje obce,
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce,
- zřizování peněžních fondů obce,
- rozhodování o založení a zrušení právnických osob,
- rozhodování o zřízení či zrušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce,
- vydávání obecně závazných vyhlášek obce,

- rozhodování o vyhlášení místního referenda,
- volba a odvolání starosty, místostarosty a radních,
- stanovení počtu členů rady,
- zřízení a zrušení výborů zastupitelstva,
- rozhodování o zřízení a zrušení obecní policie,
- rozhodování o spolupráci obce s jinými obcemi,
- rozhodování o nakládání s nemovitým majetkem,
- zadávání a vydávání územního plánu obce a regulačního plánu,
- rozhodování o majetkoprávních úkonech apod.

V přenesené působnosti zastupitelstvo pouze vydává nařízení obce, pokud se v obci nezřizuje rada obce.

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je rada obce. Za výkon je rada odpovědná zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti rada rozhoduje pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Radní jsou voleni z řad zastupitelů, jejich počet se pohybuje v rozpětí mezi 5 a 11 a nesmí přesáhnout 1/3 počtu členů zastupitelstva. Členy rady jsou vždy starosta a místostarosta. V obcích s počtem do 10 000 obyvatel záleží na rozhodnutí zastupitelstva, zda bude mít zastupitelstvo alespoň 15 členů a rada bude zřízena. V obcích s méně než 15 zastupiteli se rada nevolí a její funkci plní starosta, pokud zákon nestanoví jinak [Koudelka 2007: 195].

Úkoly vyhrazené radě obce jsou zejména [Zákon o obcích 2000: § 102]:

- zabezpečení hospodaření obce podle schváleného rozpočtu,
- úkoly zakladatele nebo zřizovatele vůči právníkům osobám a organizačním složkám obce,
- vydávání nařízení obce,
- zřizování a rušení odborů a oddělení obecního úřadu a stanovení jejich pravomocí,
- jmenování a odvolávání vedoucích odborů,
- zřizování a rušení komisí rady a jmenování a odvolávání jejich předsedů a členů,
- stanovení počtu zaměstnanců obecního úřadu a organizačních složek obce,
- rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách,
- kontrola plnění úkolů obecním úřadem v samostatné působnosti,
- ukládání pokut v samostatné působnosti, pokud není svěřeno odboru obecního úřadu,
- rozhodování v dalších záležitostech samosprávy, pokud není vyhrazeno zastupitelstvu,
- rozhodování v oblasti státní správy, pokud tak stanoví zákon.

Navenek zastupuje obec starosta. Podobně jako hejtman je i starosta při jednání za obec vázán rozhodnutím zastupitelstva nebo rady. Pokud úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem nebo radou, učiní bez jejich schválení, jsou neplatné. Starosta je volen z řad zastupitelů a za výkon své funkce zastupitelstvu odpovídá.

Mezi kompetence starosty, pokud zastupitelstvo nerozhodne jinak, patří především [Zákon o obcích 2000: § 103]: odpovědnost za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce, plnění funkce zaměstnavatele, právo požadovat spolupráci policie při zabezpečování veřejného pořádku, odpovědnost za informování veřejnosti o činnosti obce, zabezpečení výkonu přenesené působnosti v obcích, kde není zřízena funkce tajemníka, rozhodování o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu svěří rada, atd. Dále plní starosta úkoly, vyplývající ze zvláštních zákonů. Starosta je také přiznáno právo pozastavit výkon usnesení rady v samostatné působnosti, pokud není správné.

Obecní úřad tvoří starosta, místostarostové, zaměstnanci zařazení do obecního úřadu a tajemník. Funkce tajemníka se povinně zřizuje pouze u obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. V obcích bez tajemníka plní jeho úkoly starosta. Organizace obecního úřadu, jeho rozdělení na odbory a případně oddělení, je v kompetenci rady. Podle zákona o obcích, § 109, v samostatné působnosti plní obecní úřad úkoly, které mu uloží zastupitelstvo nebo rada a pomáhá v činnosti výborům a komisím. V přenesené působnosti obecnímu úřadu náleží výkon státní správy, s výjimkou záležitostí, které byly svěřeny do působnosti jiného orgánu obce.

Podobně jako tomu je na úrovni kraje, i obecní zastupitelstvo a rada mohou zřizovat pro určité oblasti samostatné působnosti výbory zastupitelstva a komise rady, jako iniciativní, poradní a kontrolní orgány. Zřízení finančního a kontrolního výboru je povinné, jejich členy nesmí být starosta, místostarostové, tajemník a osoby, v jejichž kompetenci jsou rozpočtové a účetní práce. Tyto výbory musí mít nejméně tři členy a předsedu z řad zastupitelů. Pokud na území obce žije více než 10 % občanů jiné než české národnosti, zřizuje zastupitelstvo také výbor pro národnostní menšiny [Zákon o obcích 2000: § 117,119]. V částech obce může zastupitelstvo zřídit osadní výbory. Rada nejčastěji zřizuje přestupkovou komisi, která vykonává státní správu podle zákona o přestupcích. Předseda komise musí mít právnické vzdělání nebo absolvovat zkoušku zvláštní odborné způsobilosti. Přestupková komise však může být zřízena také jako zvláštní orgán obce. Plní stejné úkoly jako komise rady, její členy však nejmenuje rada, ale starosta. Starosta obce s rozšířenou působností povinně zřizuje jako zvláštní orgán obce povodňovou komisi, jejímž je předsedou [Koudelka 2007: 213-215].

7.1.3 Normotvorba obce

Jak již bylo uvedeno, jsou podle čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR územní samosprávné celky zmocněny vydávat právní předpisy s platností na spravovaném území. Obecní zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ustanovení § 10 zákona o obcích upřesňuje, které záležitosti samostatné působnosti může zastupitelstvo vyhláškou upravovat. Jedná se o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pořádání veřejně přístupných sportovních a kulturních akcí, zajištění čistoty veřejného prostranství a ochrany veřejné zeleně. Obecně závaznou vyhlášku vydává obec i v případech, že tak stanoví zvláštní zákon. Obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákonem a nemůže upravovat oblasti, které jsou již regulovány jinými právními

předpisy vyšší právní síly [Kadečka 2007: 32-34]. Rada obce může na základě zmocnění zákonem vydat v přenesené působnosti nařízení obce, přičemž se musí řídit zákony a jinými právními předpisy. Obec s rozšířenou působností může za splnění výše uvedených podmínek vydat nařízení pro správní obvod, stanovený zvláštním právním předpisem (obvod, ve kterém zajišťuje výkon státní správy).

Pokud je obecně závazná vyhláška obce v rozporu se zákonem nebo s lidskými právy a základními svobodami, pozastaví Ministerstvo vnitra její účinnost. V případě, že zastupitelstvo obce nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě od pozastavení, podá Ministerstvo vnitra návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce [Zákon o obcích 2000: § 123]. V případě, že takové vady vykazuje nařízení obce, pozastaví jeho účinnost a případně podá návrh na zrušení Ústavnímu soudu krajský úřad [Zákon o obcích 2000: § 125].

Právní předpisy obce vstupují v platnost vyhlášením, tj. vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů. Nařízení obce s rozšířenou působností se kromě toho musí zveřejnit na úřední desce obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Právní předpisy obce nabývají účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není v právním předpisu uveden pozdější datum nabytí účinnosti. Za porušení obecně závazné vyhlášky nebo nařízení obce může obec uložit právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě pokutu až do výše 200.000,- Kč [Zákon o obcích 2000: § 58]. Porušení obecně závazné vyhlášky fyzickou osobou je přestupkem, který řeší pověřený obecní úřad.

7.1.4 Hospodaření obce

Dalším ze znaků územní samosprávy je vlastní rozpočet a hospodaření. Obec má právo vlastnit majetek, musí s ním však hospodařit v mezích zákonů – je povinna vést jeho evidenci, chránit jej před odcizením, zničením a poškozením a snažit se o jeho rozvoj. Sestavování rozpočtu a hospodaření s rozpočtovými prostředky musí být v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Při zadávání veřejných zakázek je obec povinna postupovat podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok přezkoumá na její žádost auditor nebo krajský úřad a je na uvážení obce, jakou variantu zvolí. Závěrečný účet a výsledek přezkoumání je pak předložen k projednání zastupitelstvu do 30.6. následujícího roku [Koudelka 2007: 133-137].

7.2 Přenesená působnost

Přenesenou působností obce je výkon státní správy, ke kterému jsou orgány obce zmocněny speciálními zákony. Při výkonu státní správy se orgány obce řídí nejen zákony a dalšími právními předpisy, ale také usneseními vlády a směrnicemi ministerstev a dalších ústředních správních úřadů a opatřeními orgánů veřejné správy, přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Při vydávání nařízení a rozhodnutí podle správního řádu se řídí pouze právním řádem. Stát na výkon přenesené působnosti obcím přispívá prostředky ze státního rozpočtu. Krajský úřad poskytuje obcím při výkonu státní správy metodickou a odbornou pomoc [Zákon o obcích 2000: § 61, § 62].

7.2.1 Veřejnoprávní smlouvy

Obec má povinnost zabezpečit kvalifikovaný výkon přenesené působnosti. Pokud jej není schopna zajistit, má možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí v témže správním obvodu obce s rozšířenou působností a přenést tak svoji přenesenou působnost nebo její část na jinou obec. Stejným způsobem mohou postupovat i obce s rozšířenou působností a převést veřejnoprávní smlouvou svoji působnost zcela nebo částečně na jinou obec s rozšířenou působností ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. Pokud obec neplní úkoly přenesené působnosti v základním rozsahu vlastním obecním úřadem, může krajský úřad rozhodnout o přenesení těchto kompetencí na pověřený obecní úřad, v jehož obvodu se obec nachází. Pokud nevykonává státní správu ve svěřeném rozsahu obecní úřad obce s rozšířenou působností, rozhodne Ministerstvo vnitra o přenesení jeho působností na jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Současně dochází k převodu příspěvku na výkon státní správy [Zákon o obcích 2000: § 63, § 65, § 66a, § 66b]. Veřejnoprávní smlouvy mezi obcemi jsou hodně rozšířené, jen např. v Ústeckém kraji je v platnosti 230 smluv a téměř všechny se týkají převodu kompetencí v oblasti přestupků. Uzavírání veřejnoprávních smluv mezi obcemi s rozšířenou působností již není tak obvyklé, Ministerstvo vnitra jich eviduje 27 a všechny převádějí na jinou obec s rozšířenou působností jen určitou agendu, např. sociální zabezpečení, sociálně právní ochranu dětí, dopravně správní agendy, myslivost, státní správu lesů apod.

Podle rozsahu působnosti, která byla na obce přenesena, se obce rozdělují na:

- obce - všechny obce na území republiky v počtu 6249 – je na ně přenesen základní výkon státní správy ve správním obvodu území obce – tzv. obce I. typu.
- obce s pověřeným obecním úřadem, tj. 383 obcí, stanovených zákonem č. 314/2002 Sb. – vykonávají přenesenou působnost pro více obcí ve správním obvodu určeném vyhláškou č. 349/2000 Sb. – tzv. obce II. typu
- obce s rozšířenou působností, tj. 205 obcí, stanovených zákonem č. 314/2002 Sb. – vykonávají přenesenou působnost pro více obcí ve správním obvodu určeném vyhláškou – tzv. obce III. typu.

7.2.2 Obce

Orgány obce v přenesené působnosti plní např. tyto funkce:

- vydávají nařízení obce
- jsou silničními správními úřady pro místní a účelové komunikace
- projednávají přestupky
- rozhodují o vyměření poplatků za znečišťování ovzduší u malých a stacionárních zdrojů a vedou evidenci těchto zdrojů znečišťování
- zajišťují výplaty dávek ze systému hmotné nouze
- jsou vodoprávním úřadem a spravují drobné toky
- jsou povodňovým orgánem apod.

7.2.3 Obce s pověřeným obecním úřadem

Orgány obce s pověřeným obecním úřadem v přenesené působnosti plní např. tyto úkoly:

- rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky
- zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu
- vykonávají matriční činnost
- jsou stavebními úřady
- jsou vodoprávním úřadem a povolují odběr a nakládání s vodami
- jsou orgánem ochrany přírody
- jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu atd.

7.2.4 Obce s rozšířenou působností

Orgány obce s rozšířenou působností vykonávají např. tyto přenesené působnosti:

- vedou registr vozidel a registr řidičů
- jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy
- jsou dopravním úřadem pro taxislužbu a městskou hromadnou dopravu
- jsou drážním správním úřadem na úseku tramvajové a trolejbusové dopravy
- vykonávají státní správu na úseku získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel
- jsou speciálním stavebním úřadem pro stavby pozemních komunikací
- pořizují územní plán a regulační plán na žádost obce ve svém správním obvodu
- vedou a zpracovávají evidenci odpadů a nakládání s nimi
- vykonávají státní správu na úseku památkové péče
- zajišťují sociálně-právní ochranu dětí a rozhodují o poskytování věcných a peněžitých dávek a služeb
- vydávají občanské průkazy a cestovní doklady
- vedou evidenci obyvatel
- vykonávají státní správu na úseku lesního hospodářství
- vykonávají státní správu na úseku myslivosti a rybářství
- vykonávají státní správu na úseku ochrany zemědělského půdního fondu
- jsou živnostenským úřadem apod.

7.2.5 Dozor nad působností obce

Postup orgánů obce při výkonu samostatné působnosti podléhá doзору Ministerstva vnitra. Ministerstvo není oprávněno zkoumat věcný obsah opatření, usnesení nebo rozhodnutí apod., ale pouze jejich soulad se zákony a dalšími právními předpisy. Pokud jsou zjištěny nedostatky a ve stanovené lhůtě nedojde k nápravě, pozastaví ministerstvo výkon opatření, usnesení apod. a podá soudu návrh na jeho zrušení [Zákon o obcích 2000: § 124].

Výkon přenesené působnosti obce kontroluje krajský úřad. Při doзору zkoumá, zda opatření orgánů obce nejsou v rozporu s právním řádem, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. V případě zjištění pochybení může krajský úřad požadovat změnu nebo zrušení opatření na obci nebo opatření změnit nebo zrušit sám [Zákon o obcích 2000: § 126].

8 ZÁVĚR

Cílem této bakalářské práce je s odstupem 6 let od završení reformy veřejné správy zhodnotit, zda se podařilo naplnit její cíle a jestli je stávající územně správní členění státu vyhovující.

Pohledem do minulosti naší republiky jsem zjistila, že uspořádání veřejné správy na území Československa se průběžně měnilo, ale stálou jednotkou územní správy zůstávaly okresy. Okresy existovaly již před vznikem Československa a zrušeny byly až v naší současnosti. Dalším prvkem veřejné správy s dlouholetou tradicí byly národní výbory, které zajišťovaly výkon správy během vlády Komunistické strany Československa. Zpočátku byly ustaveny jako orgány státní správy i samosprávy, po Únoru 1948 však samospráva úplně zanikla a státní správa se začala centralizovat.

Při tvorbě koncepce reformy veřejné správy pro nový demokratický stát nemohli její tvůrci z naší historie, zatížené komunistickou minulostí, příliš čerpat. Inspiraci proto hledali především v reformách, kterými procházely vyspělé státy západní Evropy od počátku 60. let minulého století.

Cílem reformy veřejné správy bylo vytvořit demokratický systém veřejné správy, ve kterém se uplatní zásady decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity. Výsledkem mělo být přenesení většiny kompetencí z centrální úrovně na samosprávné orgány. To přináší hned několik výhod:

- veřejná správa se přiblíží k občanům a je možné operativně reagovat na jejich nejzávažnější problémy,
- samospráva umožňuje občanům v souladu se zásadami demokracie aktivně se podílet na rozhodování o záležitostech, které jsou jí svěřeny,
- ústřední státní správa se může více zaměřit na činnost koncepční, legislativní, metodickou, koordinační a kontrolní.

K decentralizaci veřejné správy došlo hned v r. 1990 po obnovení obecní samosprávy. Další, a významnější, oslabení rozhodování na centrální úrovni a svěření úkolů samosprávě bylo možné až po vzniku vyšších územních samosprávních celků. Decentralizaci následovala i dekoncentrace, přechod kompetencí z ústředních správních úřadů do přenesené působnosti krajů. Ve správní struktuře, kterou tvoří obce tří typů a kraje, lze uplatnit princip subsidiarity a veřejnou správu maximálně přiblížit k občanům.

Porovnáním záměru reformy a jejího výsledku jsem dospěla k závěru, že cíle reformy se podařilo naplnit. V současné době existují v republice dvě samosprávné úrovně, každý občan je občanem obce a kraje a v nich se může ať už jako občan nebo zastupitel podílet na rozhodování o záležitostech v samostatné působnosti. Státní správa je zajišťována na více úrovních – obcemi, obcemi s pověřeným obecním úřadem, obcemi s rozšířenou působností, kraji, zvláštními dekoncentrovanými orgány státní správy s působností na území okresů nebo krajů a státem. Zůstává však otázkou, zda struktura územní veřejné správy nemohla být řešena lépe.

Za jednu z hlavních chyb, ke které došlo již v přípravě koncepce reformy, považuji volbu spojeného modelu výkonu státní správy a samosprávy v rámci jedné instituce. Pro tuto variantu hovořilo pouze jedno z devíti hodnotících kritérií, a proto ji tvůrci

koncepce, kterými byli nejen teoretici z oblasti správní vědy, ale i odborníci z praxe, nedoporučili. Přesto byla poslanci upřednostněna. Ze své praxe úředníka obce s rozšířenou působností mohu potvrdit, že toto řešení přináší mnoho problémů, zvláště pokud je výkon státní správy a samosprávy ve stejné oblasti svěřen v zájmu úspory pracovních sil jednomu odboru. Pak se může stát, že titíž pracovníci mají plnit protichůdné úkoly. Často jsou také úředníci při výkonu státní správy vystaveni tlakům na porušení zákona v případech, kdy jsou řešeny záležitosti v zájmu samosprávy. Tento model nepovažuji za vhodný.

Domnívám se, že správným krokem nebylo ani zrušení okresních úřadů. Mohly se uplatnit v modelu oddělené státní správy a samosprávy a působit jako orgány státní správy s rozhodovací pravomocí v I. stupni ve věcech, které byly z okresních úřadů přeneseny na kraje, a jako odvolací a metodické orgány pro obce. Okresní úřady se za dobu svého působení staly nejstabilnějším článkem územní veřejné správy a jejich úředníci specializovaní ve své činnosti na jednotlivé oblasti státní správy zajišťovali její výkon kvalitně a na vysoké odborné úrovni. Zrušením okresních úřadů došlo k narušení tradiční organizace veřejné správy u nás.

Jako nedořešené bych označila územně správní členění naší republiky. Reformou byly vytvořeny nové samosprávné celky s určitou územní působností, ale současně zůstalo zachováno územní členění státu dané zákonem č. 36/1960 Sb. Tento stav by měl být napraven. Řešením by mohlo být rozdělení území státu na kraje z r. 1960, jejichž velikost by více vyhovovala pro spolupráci regionů v rámci Evropské unie, dále na okresy, neboť v nich stále působí některé orgány státní správy, „malé okresy“ (území vymezené územní působností obcí s rozšířenou působností) a obce.

V návaznosti na dokončenou reformu územní veřejné správy nastupuje modernizace veřejné správy, jejímž cílem je zvýšení efektivnosti veřejné správy za pomoci zavádění manažerských metod řízení, zvyšování kvalifikace úředníků, informatizace veřejné správy, zvyšování kvality regulace apod. Proces modernizace byl nejdříve zahájen u orgánů ústřední státní správy a postupně se zavádí u institucí veřejné správy všech úrovní.

Realizace tohoto procesu by mohla být příležitostí k přehodnocení vhodnosti rozdělení kompetencí mezi obcemi (zvláště pak obcemi s rozšířenou působností) a kraji, jejichž přehled je uveden v posledních dvou kapitolách této práce. Přenesením určitých působností okresních úřadů na kraje došlo spíše k centralizaci výkonu veřejné správy a zhoršení její dostupnosti pro občany. Naopak některé činnosti s malou četností výskytu zajišťované obcemi s rozšířenou působností by bylo vhodnější vykonávat na krajích.

Záměrem této bakalářské práce bylo zhodnotit naplnění cílů reformy veřejné správy, kterou prošla Česká republika v uplynulých letech. Zhodnocení tak složitého, dlouhodobého a ještě zcela neukončeného procesu není jednoduché a zabývá se jím celá řada odborníků z různých vědních oborů. V této práci zaměřené zejména na reformu územní správy byly zachyceny hlavní momenty ve vývoji veřejné správy po r. 1989, porovnány možné modely výkonu veřejné správy a popsány etapy realizace reformy, včetně výsledného územně správního členění České republiky s podrobným popisem kompetencí územních samosprávných celků. Závěry této práce by mohly posloužit jako podklad pro rozhodování kompetentních osob o změnách stávajícího uspořádání veřejné správy, kterými dojde k odstranění jeho nedostatků.

LITERATURA

- 1 HENDRYCH, Dušan. 2007. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: ASPI, a.s. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
- 2 HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan a DOBEŠ Jan. 2005. *Dějiny správy v Českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 568 s. ISBN 80-7106-709-1.
- 3 KADEČKA, Stanislav. 2007. Právo tvorba územní samosprávy v České republice. In *Reforma veřejné správy*. 1. vyd. Praha: ASPI, a.s. S. 25-49. ISBN 978-80-7357-300-3.
- 4 KOUDELKA, Zdeněk. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a.s. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- 5 LACINA, Karel a ČECHÁK, Vladimír. 2001. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- 6 MATULA, Miloš. 2003. Vývoj regionálního uspořádání. In *Ročenka Hospodářských novin 2003: Příloha Hospodářských novin*. 7. ročník. 1. vyd. Praha: Economia a.s. Kapitola IV., s. 41-49. ISBN 80-85378-52-3.
- 7 MATULA, Miloš a KUBA, Jaroslav. 2007. Základní problémy reformy veřejné správy a stav jejich řešení. In *Reforma veřejné správy*. 1. vyd. Praha: ASPI, a.s. S. 9-24. ISBN 978-80-7357-300-3.
- 8 MIŠŮR, Peter a SVOBODA, Zdeněk. 2007. *Instituce státní moci v ČR: úplný přehled s internetovými odkazy*. Praha: LINDE nakladatelství s.r.o. 247 s. ISBN 978-80-86131-74-0.
- 9 POMAHAČ, Richard. 1999. *Průvodce veřejnou správou*. 1. vyd. Praha: ISV nakladatelství. 246 s. ISBN 80-85866-42-0
- 10 POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga. 2002. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.
- 11 SCHELLE, Karel. 2005. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 – 1990*. 2. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o. 430 s. ISBN 80-86861-66-X.
- 12 VESELÁ, Hana; MOCKOVČIAKOVÁ, Alena a VEDRAL, Josef. 2001. Nové uspořádání veřejné správy. In *Ročenka Hospodářských novin 2001: Příloha Hospodářských novin*. 5. ročník. 1. vyd. Praha: Economia a.s. Kapitola VIII., s. 204-232. ISBN 80-85378-49-3.
- 13 Kolektiv autorů: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 3. vyd. Praha: IFEC, 2001, 264 s. ISBN 80-86412-08-3.
- 14 *Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů*
- 15 *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů*
- 16 *Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů*
- 17 *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů*

- 18 *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů*
- 19 *Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění pozdějších předpisů*
- 20 *Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů*
- 21 *Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*
- 22 *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě* [online]. URL: <<http://svs.institutpraha.cz>> [cit. 2009-02-10]
- 23 Ministerstvo vnitra České republiky. *Reforma veřejné správy 1999* [online]. URL: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/koncepce1/navrhova.html>> [cit. 2009-02-27]
- 24 Ministerstvo vnitra České republiky. *Reforma veřejné správy 2001* [online]. URL: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/reforma/zpravy/vlada_5.html> [cit. 2009-03-13]
- 25 Ministerstvo vnitra České republiky. *Veřejnoprávní smlouvy* [online]. URL: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejnopravni-smlouvy.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>> [cit. 2009-03-25]
- 26 *Výroční zpráva vlády za rok 2007* [online]. URL: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/vyrocni_zprava_vlada_2007.pdf> [cit. 2009-03-16]
- 27 Geografický server [online]. URL: <<http://www.zemepis.com>> [cit. 2009-02-10]
- 28 Evropská společenství, 1995-2009 [online]. URL: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/071857_cs.htm> [cit. 2009-03-07]
- 29 Vláda České republiky. 2009. *Přehled počtu míst ve správních úřadech v letech 2000 až 2007* [online]. URL: <http://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/statni-služba/Prehled_poctu_mist_ve_su_2000_2007.pdf> [cit. 2009-03-14]
- 30 Veřejná správa online. Deník veřejné správy. *Územně správní členění státu*. Josef Vedral, 2005. [online]. URL: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6160934>> [cit. 2009-03-14]
- 31 Ústecký kraj. *Veřejnoprávní smlouvy a rozhodnutí* [online]. URL: <http://www2.kr-ustecky.cz/obcan_obce/vps_rozhodnuti.php> [cit. 2009-03-25]
- 32 Český statistický úřad. *Veřejná databáze ČSÚ* [online]. URL: <<http://vdb.czso.cz/vdb>> [cit. 2009-03-25]